

890  
24



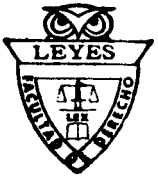
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"ANALISIS DE LA EXPROPIACION DE BIENES  
EJIDALES Y COMUNALES EN EL CODIGO AGRARIO  
DE 1942 Y EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA  
AGRARIA"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA ANA ERIKA SOSA CECUA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

1992

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

|  | PAG. |
|--|------|
| INTRODUCCION   | I    |
| CAPITULO I.- "CONSIDERACIONES GENERALES DE LA EXPROPIACION".   |      |
| 1.- CONCEPTO DE EXPROPIACION .   | 2    |
| 2.- SINOPSIS HISTORICA.  | 6    |
| a).- DERECHO ADMINISTRATIVO.   | 10   |
| b).- DERECHO AGRARIO.  | 15   |
| 3.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION.  | 26   |
| CAPITULO II.- "CARACTERISTICAS GENERALES Y ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION".                            |      |
| 1.- FUNDAMENTOS DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE INTERES PUBLICO.                                     | 31   |
| 2.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.  | 37   |
| 3.- SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA.   | 45   |
| 4.- EL PAGO DE LA INDEMNIZACION.   | 49   |
| CAPITULO III.- "EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES EN LA LEY FEDERAL DE - REFORMA AGRARIA". |      |
| 1.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.   | 64   |
| 2.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.                       | 68   |
| 3.- INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.   | 80   |
| 4.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.  | 85   |

PAG.

CAPITULO IV.- "ANALISIS DE LA EXPROPIACION DE BIENES  
EJIDALES Y COMUNALES EN EL CODIGO DE  
1942 Y EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA -  
AGRARIA".

|  |     |
|--|-----|
| 1.- GENERALIDADES.- ANALISIS DE LOS PRECEPTOS RELATIVOS<br>EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.   | 91  |
| 2.- ESTUDIO COMPARATIVO DEL CODIGO AGRARIO DE 1942 Y<br>LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. | 103 |
| CONCLUSIONES .   | 116 |
| BIBLIOGRAFIA .   | 120 |

## I N T R O D U C C I O N

La finalidad que persigo al elaborar la presente tesis, radica en la culminación de mis estudios, logrando de esta manera la más grande realización personal en mi vida profesional contando por supuesto con la valiosa ayuda que me proporcione el distinguido jurado calificador al aprobar el trabajo mencionado.

En esta investigación tratamos de señalar uno de los tantos conflictos que aquejan al campesinado mexicano, y sólo a través del transcurso del tiempo se han encontrado soluciones favorables que permitan dar al agro una mayor protección y mayor impulso a esta clase marginada; que seguirá siendo uno de los sostenes importantes de nuestra economía - la agricultura nacional.

El estudio que elaboré, comprende como objetivo fundamental presentar un análisis comparativo en torno a la expropiación de bienes ejidales y comunales en el Código Agrario de 1942 y en la actual Ley Federal de Reforma Agraria, expedida en 1971.

El tema de la expropiación ha ido evolucionando en el transcurso del tiempo de acuerdo con las ideas que han --

venido sustentando principalmente los regímenes revolucionarios que influenciados por las teorías progresistas de otros pueblos, conjugan para satisfacer las necesidades y los - -  
anhelos del país.

En resumen, respecto de la trascendencia que tuvo el Instituto expropiatorio, hablaremos con detenimiento de las causas de utilidad pública y de la transformación que - ha sufrido el término indemnización principalmente en la -  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código de 1942 y en la Ley Federal de Reforma -  
Agraria.

Así mismo estudio el concepto de expropiación y - sus bases jurídicas, para así poder tener un concepto del -  
mismo; así también analizo las características generales y elementos de la expropiación, que están integrados por - -  
causa de interés público, por concepto de utilidad pública, y el pago de la indemnización y como parte fundamental los sujetos de la relación jurídica que forman un todo en el -  
concepto de expropiación.

Por otra parte la Ley Federal de Reforma Agraria - contempla los casos que determinaran la expropiación de --  
bienes ejidales y comunales, así como la intervención de la

Secretaría de la Reforma Agraria y el Procedimiento Administrativo que en sí determinan por motivos y causas para que se de la expropiación.

Y como parte fundamental del estudio de esta tesis analizo en forma comparativa la expropiación de Bienes Ejidales y Comunales y contempla el Código Agrario de 1942, y la forma en que determina la Ley Federal de Reforma Agraria; los motivos y causas que determinan los casos de expropiación de bienes ejidales y comunales, siendo así un estudio de suma importancia en nuestra materia, ya que ambas determinan las causas en que procedé dicha expropiación.

En el estudio de esta tesis manifiesto mis deseos de aportar algo en beneficio de el campesinado de mi país - por conducto de la UNAM, la Facultad de Derecho y el Seminario de Derecho Agrario, que son las instituciones en las que debo todo lo que he logrado en mi vida profesional.

## C A P I T U L O     I

### "CONSIDERACIONES GENERALES DE LA EXPROPIACION"

1.- CONCEPTO DE EXPROPIACION.

2.- SINOPSIS HISTORICA.

a).- DERECHO ADMINISTRATIVO.

b).- DERECHO AGRARIO.

3.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION.



## 1.- CONCEPTO DE EXPROPIACION.

Expropiar proviene etimológicamente del latín *ex* y *proprio*, y consiste "en desposeer legalmente de una cosa a su propietario por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa" (1).

Según Gabino Fraga "la expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar -- obras de interés general o de beneficio social". (2).

Sin embargo, cabe destacar que el concepto arriba enunciado ha sido objeto de diferentes teorías y se le ha - conceptualizado en distintas formas que a continuación me permito enunciar para, posteriormente formar una definición de - acuerdo a la realidad.

La expropiación... "es un medio material de la acción administrativa; por el cual las personas públicas, adquieren un bien; unilateralmente y sin consentimiento del propietario; fundados en una causa de utilidad pública, mediante --- ciertos requisitos; siendo el más importante el de la indem-

(1) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas D-H. 2ª Ed. Ed. Porrúa S.A. UNAM., México, 1987. pág. 1389

(2) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 11ª Edic., Edt. Porrúa, S.A. México, 1966., pág. 688

nización" (3).

Expropiar según otra referencia es "el privar de la propiedad por acto del Poder Estatal o en virtud de título legal, con fines de utilidad pública y de interés social. La expropiación, despojo o usurpación" (4).

El Estado dice el autor italiano Pascual Carrugno - puede tener necesidad de disponer de la propiedad privada no sólo para proveer a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa social, sino también para conseguir - sus fines sociales.

Sin embargo, el Código Civil nos menciona que el gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la Ley especial correspondiente art. 833 Código Civil para el Distrito Federal).

"Indudablemente la limitación más grave de la propiedad es la expropiación, que es el acto en virtud del cual la autoridad priva al particular del objeto de su propiedad" (5).

Otra definición es la que da el maestro, Dr. Lucio Mendieta y Núñez... "La expropiación es un acto de la admi -

(3) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo". 3: edc; Edt. Porrúa, S.A. México, 1985; pag. 895

(4) Cabanellas, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual" T-III 20ª edc; Edt. Heliseta. S.R.L.; Buenos Aires, 1981 pag. 647

(5) Caso, Angel. "Derecho Agrario" Edt. Porrúa, S.A; México, 1950; pag. 215

nistración pública derivado de una ley, por medio del cual - se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social" (6).

Además, (nos cita este autor) si la expropiación es un medio para que el Estado "consiga sus fines sociales", la definición es congruente en este enunciado, porque es imposible circunscribir a una obra pública y a un servicio público, las formas en que el Estado puede "conseguir sus fines sociales". Quedarían fuera de la definición aquellos casos en que la expropiación tiene por objeto favorecer a cierta clase social en interés general, pero no en "obra pública", ni "actuación de un servicio público" (7).

En conclusión la expropiación viene a ser una operación administrativa por la cual el Estado obliga a un particular a cederle la propiedad de un inmueble por causa de utilidad pública, mediante una retribución justa y predeterminada.

Consideramos a nuestro parecer que la expropiación - se le considera un acto administrativo del Estado, y procede de bienes inmuebles, porque los bienes muebles el Estado - -

(6) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional" 5ª edc; Edt. Porrúa, S.A.; México, 1980; pág. 66

(7) Mendieta Núñez, Lucio; Ob. Cit. págs. 45 y 46

puede allegarse, necesariamente para cumplir la utilidad pública. Además hablamos de una retribución porque existe un daño para el particular, y tratándose de estos casos el Estado va a retribuirle al particular en base al valor real del inmueble que rige al momento de la expropiación, y conforme se rige el artículo 27 Constitucional que más adelante lo analizaremos.

## 2.- SINOPSIS HISTORICA .

Existen diferentes criterios de los datos históricos en torno del derecho de expropiación, sin embargo algunos autores concuerdan en buscar sus raíces en el Oriente donde tuvieron nacimiento las principales instituciones jurídicas que subsisten en la actualidad. "Pueblos como los orientales, anota un autor, en que había un despotismo ilimitado, siendo, por tanto, el jefe del Estado dueño y señor de vidas y haciendas; o pueblos como el espartano, en donde imperaba el comunismo, no podían conocer la expropiación forzosa, en la que el Estado subordina, en cierto modo, sus necesidades, al reconocimiento expreso de la propiedad y soberanía individual<sup>(8)</sup> .

En el Derecho Romano, se considera dudosa su existencia ya que la existencia de verdaderos Códigos de edificación, Bonfante menciona, que se recuerda que hubo precisión de apelar al pueblo romano, para que admitiera la expropiación, destinada al embellecimiento de Bizancio. Ello se justifica, además, con el texto contenido en las leyes 50, 51 y 53 de Operibus Publicis del Código Teodosiano, en la Nov. VII, párrafo 1<sup>a</sup>, lo que estableció la enajenación de las fincas de la Iglesia, cuando el interés público lo reclamara, si bien el pago de lo expropiado no se hallaba sujeto a regla alguna, sino quedaba relegado al arbitrio discrecional del emperador.

(8) Enciclopedia Jurídica OMEBA T-XI. Edt. Driskill, S.A. Buenos Aires, 1981. pág. 644

En el derecho español antiguo, existen normas claras y precisas que dan idea de la presencia de este régimen. En efecto, dos leyes de Las Partidas concretan la cuestión: Son éstas la Ley 2<sup>a</sup>, Título I, part. 2<sup>a</sup>, y ley 31, título XVIII.-part. 3<sup>a</sup>.

"La primera expresa: si por aventura gelo oviese (el emperador) a tomar (heredamientos) por razón que el emperador oviese menester de facer alguna cosa en ello que se tornase a procomunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen cambio que vala tanto o más, de guisa que el finque pagado á bien vista de omes buenos". La segunda, añade: "Si el rey la oviese menester por facer dallas alguna lavor ó alguna cosa que fuese á pro comunal del reino, así como si fuese alguna heredad en que oviese facer castillo, ó torre, ó puente, ó alguna otra cosa semejante de éstas que tornase á pro ó amparamiento de todos ó de algún lugar señaladamente. Por esto deven facer cambio por ello primeramente, ó comprandogelo según que volviere" (9).

El emperador, que simbolizaba entonces el orden público y la soberanía del reino, gozaba así de un auténtico derecho de expropiación, si bien sujeto a un trueque o a una indemnización monetaria.

(9) Enciclopedia Jurídica OMSA; Ob. Cit. pág. 644

La Novísima Recopilación contiene, asimismo, preceptos relativos a nuestro tópico y se mencionan disposiciones decretadas por Carlos I, Felipe V y Fernando VI, que reglan diversos casos de expropiación.

Además, encontramos que en todas las situaciones se destaca que las expropiaciones eran indemnizables, dejando al Estado la valuación de las mismas. Recuérdase que Carlos IV fué el primer monarca español que ordenó la pareciación pericial siendo éste el más inmediato antecedente de la Ley Orgánica de expropiación forzosa dictada en 17 de Julio de 1836, durante la Regencia de María Cristina.

Y fué, hasta el año de 1869 el 11 de agosto cuando se dió una fundamentación definitiva y moderna al régimen español de la expropiación.

También, tenemos que la institución en el derecho francés tuvo las características de una verdadera confiscación, ya que el afectado carecía de garantías jurídicas para la indemnización.

El respeto por la integridad de la persona humana, se hizo extensivo al de los bienes que constituyen su patrimonio, y se cristalizó el principio contenido en la Declara -

ción de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "La propiedad privada es inviolable y sagrada". El propietario no puede ser despojado de ella más que por interés público y mediando una previa indemnización.

Maurice Naouriou, afirma que en la evolución de la expropiación en el Derecho Francés, desde la Revolución de 1789 hasta el año de 1833, pueden distinguirse las tres fases siguientes:

"Primera: En la Constitución de 1791 se establecieron tres principios, a saber: que la expropiación no puede tener lugar sino por razón de utilidad pública; la indemnización deberá ser justa comprendiendo todos los daños; la indemnización debe ser previa a la desposesión;

Segunda: En la Ley de 8 de marzo de 1810, que atribuye a la iniciativa de Napoleón, se otorgó a la autoridad judicial la facultad de transferir la propiedad y de regular la indemnización; y,

Tercera: En la Ley de 7 de junio de 1833, se establece el jurado de expropiación para regular la indemnización y los efectos del juicio, en lo relativo a la depuración de hipotecas y privilegios. El establecimiento de dicho jurado -



permitió acelerar el procedimiento. Dicho ordenamiento robusteció las garantías al propietario afectado" (10).

La Ley de 1833 fue substituída por la de 3 de Mayo de 1841, permaneci6 vigente más de un siglo; es ésta la Ley fundamental de la materia, contiene las reglas generales sobre la expropiación. El decreto de 8 de agosto de 1835, modificado por el Decreto de 30 de Octubre del propio año, es el texto vigente, pero debe también considerarse que existen - diversas leyes que regulan casos específicos de expropiación.

a).- DERECHO ADMINISTRATIVO .

La expropiación en el Derecho Administrativo, ésta íntimamente vinculada con la legislación que impera en nuestro país; para ello mencionaremos brevemente los antecedentes más remotos acaecidos en México, (y posteriormente hablaremos de su vinculación con las autoridades administrativas.)

En México, el antecedente más remoto de la expropiación lo encontramos en la época Colonial, en el llamado derecho de reversión por virtud del cual la propiedad de las tierras que no eran explotadas en la forma que establecían las leyes, volvía automáticamente al Monarca, es decir, revertía.

(10) Maurice, Maurice. "Precis de Droit Administratif"; pág. 805

Al consumarse la Independencia de nuestro país diversas Constituciones consignaron principios de expropiación: en la Constitución de Apatzingán de 1814 se expresó en el artículo 35: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

La Constitución de 1824 en su artículo 112, estableció: Las restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes: ... fracc. III: El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad pública, tomar la propiedad de algún particular o corporación, no lo podrá hacer sin la previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos -- elegidos por ella y el gobierno".

Como fácilmente puede verse, el presente artículo sigue a la Constitución Española citada con anterioridad, en su redacción general con los cambios necesarios por no tratarse ya del Rey sino del Presidente, y como modificación sólo encontramos la exigencia de que para llevar a cabo la expropiación es necesaria la aprobación del Senado, con lo que se afirmaba más la garantía en contra de la expropiación.

Posteriormente la Constitución centralista de 1836, en su artículo 2º, Fracción II dispuso: Son derechos de todo mexicano: No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando - algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus 4 ministros en la - Capital, por el Gobierno y Junta Departamental de los Departamentos y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de 2 peritos, nombrado el uno de ellos por él y según las le yes el tercero en discordia, en caso de haberla. La califica ción podrá ser reclamada ante la Suprema Corte de Justicia - de la Capital y en los Departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

Esta Ley Constitucional de 1836, con el manifiesto fin de garantizar la propiedad privada, estableció la Junta de Ministros para resolver en cada caso concreto sobre la - existencia de la necesidad o utilidad pública, medida de efi cacia más aparente que real ya que es de suponerse que preva leciera la voluntad del jefe del Ejecutivo. Con mejor sentido práctico y jurídico en las bases orgánicas, se encomendó a la Ley Reglamentaria determinar las facultades de la Admi nistración, principio que fué igualmente aceptado en la Cong

titución de 1857 y en la que nos riga.

Más adelante la promulgación de la Constitución de 1843, la cual tuvo como principal característica la consagración de una verdadera tiranía presidencial, ya que proclamaba en su artículo 9, fracción VIII, lo siguiente: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de lo que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos o en el -- ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la Ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiera su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización en el modo que disponga la Ley" (11).

La Constitución de 1857 en su artículo 27 dispuso:--  
 "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su - consentimiento sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ésta haya de verificarse.

Siendo la expropiación el derecho por virtud del - cual el Estado priva a un particular de una propiedad, todas las Constituciones analizadas trataron de proteger a los par

---

(11) Enciclopedia Jurídica..., Ob. Cit., pág. 649

ticulares expropiados estableciendo para tal efecto la indemnización previa, pero tal vez los Constituyentes de 1917, - creyeron más conveniente para la utilidad pública establecer ya no la indemnización previa como requisito indispensable - para que procediera la expropiación sino dijeron que la ex - propiación debía hacerse **MEDIANTE INDEMNIZACION**.

La razón que tuvieron nuestros legisladores para - cambiar el texto de la disposición de la Constitución de -- 1857 nos la explica Felix. F. Palavicini al expresar: "El de recho de expropiación por causa de utilidad pública que conceden todas las Constituciones a los gobiernos, tuvo en la - nuestra, la variante de sustituir la condición de previa, pa ra la indemnización, por la de **MEDIANTE**, quedando así el Estado con la facultad de aplicar el pago por la cosa expropiada, en el tiempo y plazo que se fijará en leyes o convenios. Esa modificación era básica para poder desarrollar la política agraria que prescribía el artículo 27, en beneficio de la colectividad y de la riqueza pública". (12).

Otros antecedentes históricos legales de la expropiación en México son: Ley de 31 de Mayo de 1882, que autori zó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para ha cer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada en 13 de Septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional -

(12) Palavicini, Felix F. "Historia de la Constitución de 1917" 3ª ed.; Edt. Linsa; México, 1963; pág. 611

para la construcción de un ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la frontera norte.

Ley de 3 de Julio de 1910, adiciona la anterior y - de 3 de Noviembre de 1905, autorizando al Ejecutivo para decretar y llevar a cabo la expropiación de Aguas Potables y terrenos para los servicios municipales en los Territorios - Federales.

Existieron además disposiciones en Aguas, Patente, - Minería y Código de Procedimientos Civiles, etc.

Posteriormente viene la Constitución de 1917, donde se instituye la expropiación por causa de utilidad pública - mediante indemnización.

"Bajo el régimen de esta Constitución también se han expedido leyes de expropiación en materias especiales (tierras, aguas, minas, petróleo, vías de comunicación, zonificación y planificación, etc)" (13).

b).- DERECHO AGRARIO .

Por lo que hace a la expropiación la reforma agraria mexicana la contempla desde dos ángulos:

(13) Fraga, Gabino., Ob. Cit. pág. 398

1.- Expropiación de la propiedad rústica privada para crear ejidos; y

2.- Expropiación de los ejidos y de los bienes de las comunidades para realizar obras de beneficio social.

"Por cuanto a las consecuencias en la práctica de unas y otras, concurre una particularidad que las distingue: mientras para los grandes (latifundistas) propietarios rurales expropiados no hay indemnización; para los propietarios en pequeño la hay, pero se aplaza generalmente el pago de la indemnización correspondiente y para los núcleos de población expropiados, los ejidatarios o comuneros que los constituyen, todos disponen desde luego de otras tierras o del pago a continuación" (14).

Expropiación para crear ejidos: claramente se estableció en la Ley de 6 de Enero de 1915, que al dotar de ejidos a los pueblos que carecieran de ellos, debía expropiarse por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese objeto.

Aún cuando en el artículo 27 de la Carta Magna elaborada en el año de 1917 por el Congreso Constituyente de Querétaro, no se habló de la expropiación de las propiedades

(14) Luna Arroyo, Antonio y/o Alcarreca G. Luis. "Diccionario De Derecho Agrario Mexicano". 1ª edc. Edt. Porrúa, S.A. México, 1962. pág. 287

privadas para constituir ejidos, habiéndosele incorporado la Ley de 1915, como Ley Constitucional, prácticamente quedó reiterado por qué medios se debía dotar a los pueblos de las tierras, bosques y aguas necesarios para su subsistencia.

Más tarde, al promulgarse la Ley de Ejidos de Diciembre de 1920, apareció en ella un capítulo sobre indemnizaciones, del que claramente se percibe que la expropiación, con la correspondiente indemnización, procedía en los casos de dotación de ejidos a los pueblos, no así en los de restitución, en los que simplemente se devolvía a los pueblos los bienes que indebidamente detentaban los poseedores. Empero, en la propia Ley se estableció la excepción, al disponerse que en el caso de que el afectado por la restitución obtuviera resolución judicial declarando improcedente la reivindicación, la sentencia sólo daría derecho a obtener la indemnización respectiva.

"En tanto que el Reglamento Agrario de abril de 1922, que derogó a la Ley de 1920, soslayó toda referencia a las indemnizaciones por causas de expropiación, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de Abril de 1927 - claramente expresó que las resoluciones presidenciales de dotación de ejidos engendraban de pleno derecho las expropiaciones de las tierras y aguas afectadas por ellas, el derecho



a la indemnización respectiva se desprendía de las expropiaciones mismas y se regiría por las leyes y disposiciones que se dictaran"(15).

Posteriormente, al reformarse el artículo 27 Constitucional en el mes de Diciembre de 1933, y quedar abrogada - la Ley de Enero de 1915 que se le había incorporado como - Ley Constitucional, precisó que los núcleos que carecieran de ejidos debían ser dotados de tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, para cuyo efecto se expropiarán - por cuenta del Gobierno Federal los bienes que bastaran para ese fin.

Por lo que se refiere al pago de las indemnizaciones derivadas de las expropiaciones agrarias, después de que en un tiempo se expidieron y amortizaron por sorteos bonos - de la deuda agraria, apareció una disposición en uno de los artículos transitorios del Código Agrario de 1934, en la que se expresó que las indemnizaciones por causa de expropiación agraria se tramitarían de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidieran. Esta prevención se reiteró en el Código Agrario de 1940, en el de Diciembre de 1942, y también aparece reproducida en la Ley Federal de Reforma - Agraria de marzo de 1971, actualmente en vigor.

(15) Luna Arroyo, Antonio y.o ., Ob. Cit. pág. 288

Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales.- -

Aquí encontramos, que en ninguna de las cuatro leyes agrarias que se dictaron entre la de 1915 y la de 1929, ni en estas dos, se habló de expropiar bienes ejidales o de los pueblos que guardan estado comunal, para realizar obras de beneficio social.

A medida que se fué intensificando el reparto agrario y que el estado aceleró la construcción de obras de utilidad pública, necesariamente tenía que llegar el momento en que en vez de construirse estas últimas sobre terrenos de propiedad particular, tenían que edificarse y comprender terrenos incorporados al régimen ejidal. Como paralelamente había de presentarse el crecimiento inevitable de las ciudades, su ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos inmediatos a las poblaciones que alguna vez fueron de propiedad particular y que se habían incorporado al patrimonio ejidal de los pueblos dotados.

"Adelantándose a estas perspectivas y con la experiencia recogida hasta entonces, en el Primer Código Agrario, expedido en el mes de marzo de 1934, se incluyó una previsión disponiendo que las superficies comprendidas dentro de los ejidos podrían expropiarse para crear y desarrollar centros urbanos; establece vías de comunicación y explotar recursos - -

de la nación, sujetos a concesión.

Dispuso, asimismo, que las aguas ejidales podían ser igualmente expropiadas para usos domésticos de los habitantes de las poblaciones; para servicios públicos de las mismas y abastecimiento de sistemas de transporte; y para usos industriales no relacionados con la producción de fuerza hidráulica. De igual manera, dispuso que la expropiación debía decretarla el Presidente de la República, previa compensación de acuerdo con el valor económico de los bienes expropiados, cuya compensación pertenecería al núcleo de población ejidal o a la comunidad, los que estarían obligados a dar nueva parcela a los ejidatarios o comuneros que resultarían afectados". (16).

El siguiente Código Agrario, promulgado en el mes de Septiembre de 1940 que incorporó a su texto las adiciones y reformas a la Ley Agraria expedida durante el mandato del Presidente Cárdenas, que estaba a punto de concluir, reiteró en un capítulo especial lo relativo a la expropiación de los bienes ejidales y de las comunidades, observándose de la siguiente manera:

Art. 165.- "La Expropiación de los bienes ejidales o de los bienes comunales, sólo podrá decretarse por las cau

sas de utilidad pública que enseguida se enumeran:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- La apertura, aplicación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles o para facilitar el tránsito.

III.- Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional.

IV.- La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

V.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

VI.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

VII.- La resolución de conflictos interejidales o entre ejidos y bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible.

VIII.- La resolución de conflictos entre pequeñas - propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por infor mación defectuosa o por errores de localización.

IX.- Los demás casos previstos por Leyes Especiales\*

Art. 166.- "La Expropiación podrá recaer tanto so bre terrenos restituidos o dotados al núcleo de población co mo los que hayan sido adquiridos del peculio de éste por el empleo de fondos comunales o usando crédito".

Además, se reiteró en dicho Código Agrario de 1940, el establecer que las compensaciones resultantes de cualquier caso de expropiación debían consistir, preferentemente, en terrenos semejantes a los expropiados y las cantidades en -- efectivo obtenidas debían invertirse en la adquisición de te renos con que reponer los que hubieren sido tomados, o cu al quier otra clase de tierras, debiendo ingresar el resto al - fondo común del pueblo, con lo cual no se admitía que la com pensación en efectivo se distribuyera entre los ejidatarios- o comuneros, como lo propuso y realizó el Presidente Luis - Echeverría.

Sin embargo, al entrar en vigor un nuevo Código - - Agrario en el mes de Diciembre de 1942, a los dos años de - haberse promulgado el anterior, se reprodujeron las dispisicio

nes relativas a la expropiación de los bienes ejidales y comunales y se introdujeron algunas variantes, que más adelante analizaremos con mayor detenimiento.

Posteriormente en el proyecto original de la Ley Federal de Reforma Agraria se conservaron las limitaciones que contenía el Código que le servía de antecedente en lo que hace al empleo de las indemnizaciones, pero en el Congreso de la Unión modificó el proyecto estableciendo en la Ley de Abril de 1971 que cuando el Presidente de la República, --- atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que parte o la totalidad de la indemnización se entregue en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin.

"A partir de la introducción de esta taxativa en la ley, que parecía que iba a operar excepcionalmente, su aplicación fue generalizada con gran beneplácito de los ejidatarios y comuneros que reciben en numerario importantes sumas en todos los casos de expropiación" (17).

---

(17) *Ibidem*, pág. 290

### 3.- BASES JURIDICAS DE LA EXPROPIACION .

Las bases legales para efectuar un acto expropiatorio, se encuentran consignadas en el artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya lo hemos citado, la administración pública - muchas veces tiene necesidades apremiantes que resolver o atender en beneficio de la colectividad, ante esta situación el Estado se ve obligado a expropiar bienes que forman parte de la propiedad particular, pero para que realmente proceda - esta expropiación es necesario que se reconozca una causa de utilidad pública, misma que encontramos en el párrafo II del artículo 27 Constitucional que dice:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa - de utilidad pública y mediante indemnización" (18) .

Este mandamiento que da la facultad de expropiar al poder público y condicionada al pago del valor de la cosa, - viene a garantizar el derecho de propiedad, ya que aún en el caso de presentarse el conflicto de intereses entre la colectividad y el individuo, a éste no se le priva de su propiedad, pues tan sólo se le obliga a venderla.

---

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada) 1ª edic/  
Edt. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985, pág. 66

Para mayor garantía del derecho de propiedad, el - Constituyente de 1917, no quiso dejar a la voluntad del poder ejecutivo que es a quien compete declarar la expropiación, determinar los motivos de utilidad pública, quiso que fuera la Ley, disposición de carácter general, la que determinara los casos de utilidad pública evitando con ello los abusos a que quedan expuestos los actos de hombres que no tienen más limitación que su propia voluntad. Con el mismo fin el Constituyente, dejó sentadas las bases para la fijación del monto de la indemnización, estableciendo en la fracción VI, Párrafo segundo: "Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, el exceso de valor o del demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, esto mismo se observará - cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las



oficinas rentísticas". (19).

"Los apartados marcados con los números X y XIV del mismo artículo 27 prevén que el gobierno federal podrá expropiar el terreno suficiente para satisfacer las necesidades - de núcleos de población que carezcan de ejidos o no pueden - lograr su restitución. Los propietarios afectados tendrán so lamente el derecho de acudir al Gobierno Federal, dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que se publique - la resolución respectiva en el Diario Oficial, para que les sea pagada la indemnización correspondiente; los afectados - "No tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni - podrán promover el juicio de amparo" (20).

La fracción XVII dispone: "El Congreso de la Unión - y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

d).- Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno Local, mediante - la expropiación.

---

(19) Constitución Política... Ob. Cit.; pág. 69

(20) Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. ; pág. 1390

e).- Los propietarios estarán obligados a recibir - bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de - la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una Ley facultando a los Estados para crear - su deuda agraria" (21).

Es importante hacer notar que esta fracción previene que cuando el propietario se oponga al fraccionamiento de - los excedentes de la extensión máxima que fijan las leyes de cada entidad, además se autoriza a los gobiernos locales, en su respectiva jurisdicción, para realizar expropiaciones de dichos excedentes. También se autoriza a los Estados para - crear su Deuda Agraria, garantizando el pago de las fraccio- nes expropiadas por medio de los bonos de la Deuda Agraria, - y se obliga a los afectados por la expropiación a recibir - los mencionados bonos.

Por último, el artículo 27, fracción XI, crea los - órganos federales y locales encargados de velar por la apli- cación de las disposiciones que se dictan: a) a nivel federal, una dependencia directa del Ejecutivo y un cuerpo consultivo designado por el Presidente de la República; b) a nivel local, una comisión mixta, integrada en número igual por represen - tantes de los gobiernos locales y por "un representante de - los campesinos"; creanse también comités particulares ejecu- tivos y comisariados ejidales.

---

(21) Constitución Política..., Ob. Cit.; pág. 71

## C A P I T U L O    I I

### " CARACTERISTICAS GENERALES Y ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION "

#### 1.- FUNDAMENTOS DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE INTERES

PUBLICO.

#### 2.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA.

#### 3.- SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA.

#### 4.- EL PAGO DE LA INDEMNIZACION .

## 1.- FUNDAMENTOS DE LA EXPROPIACION POR CAUSA DE INTERES PUBLICO.

A pesar de que según Mateo Godstein -ninguna de las teorías relativas a la fundamentación del instrumento expropiatorio- en diversas épocas y en el pensamiento jurídico de diversos países han logrado tratar el tema exhaustivamente. Y aunque tampoco existe acuerdo en la doctrina a este respecto, se estima indispensable en una exposición sistemática como la que se pretende en el presente trabajo, enunciar, por lo menos, las más importantes concepciones producidas por los publicistas.

"En líneas generales pueden clasificarse las teorías en que se funda la expropiación, de la siguiente manera:

a.- Teoría del Dominio Eminente: ésta considera, - que el derecho de superioridad está sobre otro derecho; es - decir que constituye un derecho eminente, "el poder de quitar la propiedad privada, cuando el interés público lo exige es, entonces reconocido como derecho de superioridad" (22).

b.- Teoría de la Extensión del Dominio Público: esta se funda, esencialmente, en la primitiva propiedad colectiva "-la tribu, en el allemend en Germania y en el MIR en Rusia

---

(22) Enciclopedia Jurídica Omeba.. Ob. Cit. ; pág. 642

o en una extensión del denominado "Dominio Público del Estado" (23).

c.- Teoría de la Limitación Jurídica de la Propiedad: esta se estrella contra la réplica que frecuentemente se le ha esgrimido, de que, más que una explicación del fundamento y justificación del principio, es tan solo una consecuencia.

d.- Teoría de la Colisión entre el Interés Particular y el Público: "en el choque entre los intereses y derechos de los particulares, afectados a los títulos privados del dominio y los que ejerce el Estado, deben salir triunfantes los del Estado". (24).

e.- Teoría del Consentimiento Presunto: en ella el Estado tiene necesariamente establecidas sus leyes de expropiación y quien es ciudadano de ese Estado, a él se acoge y de él se beneficia, y consecuentemente acepta implícitamente la limitación de su propiedad que supone la expropiación.

f.- Teoría de Krause: o de la Condicionalidad; "algunos bienes particulares, según ella, son medio indispensable para el cumplimiento de los fines de interés general" (25).

---

(23) Ob. Cit. pág. 643

(24) *Ibidem*.

(25) *Ibidem*.

g.- Teoría de los Fines del Estado: la doctrina moderna, desechando, las múltiples interpretaciones de filósofos y juristas cree hallar, al fin, la justificación de los derechos del Estado a la expropiación, sencillamente en los fines mismos del Estado, uno de los cuales es el de procurar a la sociedad el mayor bienestar; objetivo que requiere, en muchos casos, la afectación de la propiedad privada para - aplicar a la satisfacción de necesidades sociales; para lo cual el Derecho provee al Estado de un instrumento jurídico que es la expropiación, sin perjuicio de que a través de una justa indemnización se salvaguarden los derechos individuales. Es evidente la evolución de los fines del Estado moderno, - que cada vez más trascienden los límites históricos clásicos, extendiéndose a ámbitos intelectuales, morales y económicos, en función de la realización de ideales de justicia social.

Villegas Basavilbaso, clasifica los fundamentos de la expropiación en dos grupos, que a su vez se subdividen, - en la siguiente forma:

"a.- Fundamentos de orden racional: Teorías Racionales.- entre ésta figura la siguiente: Teoría de Colisión de Derechos.

b.- Fundamentos de Orden Jurídico: Teorías Jurídicas. Entre estas las más importantes son: la Teoría de Dominio Eminente y la Teoría de los Fines del Estado" (26).

Después de analizar las teorías anotadas, rechazando con fundamentos jurídicos a la mayoría de ellas, el propio especialista concluye que: "puede sostenerse que el fundamento jurídico de la expropiación deriva de la soberanía del Estado, como un instituto necesario a la realización de sus fines. A este respecto puede concluirse que si la soberanía es la fuente de todos los derechos individuales, es también la de todas sus limitaciones y aún los de su extinción. La moderna doctrina de Derecho Público al rechazar el arcaico concepto del iuseminens; así como el del ius politiae, si bien reconoce al derecho de propiedad lo sujeta a todas las limitaciones necesarias para la conciliación del interés privado con el interés público" (27).

De igual suerte el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, al referirse al fundamento jurídico del instituto expropiatorio, manifiesta su adopción de las ideas expuestas sobre este problema por la comisión que estudió las leyes que sobre la materia existen en Italia. "La comisión instituida mediante el Real Decreto del 18 de Febrero de 1926, con el encargo de estudiar la extensión y los límites por asignarse a los pod

---

(26) Ob. Cit., T. VI pág. 332

(27) Ibidem. pág. 333

res de la autoridad estatal en relación a la disponibilidad de la propiedad privada por causa de utilidad pública, y de formular proposiciones para la eventual modificación de las normas legislativas vigentes, se ve precisada a reconocer - que la ley fundamental de la expropiación por causa de utilidad pública fué inspirada por una "anticuada" concepción - en el individuo y la colectividad. La propiedad privada y - el Estado, son representados en una situación antiestética, como aparece en un complejo de normas, algunas de las cuales tienden a defender el interés del Estado, otras el interés del individuo, según criterios de carácter contingente:

"Según el lineamiento general perseguido por la - citada comisión, una nueva ley de expropiación debe, en cambio, superar esta antitesis, eliminar el conflicto orgánico e inminente entre el derecho del individuo al goce de los - propios bienes y el deber que a él le incumbe de ponerlos a disposición de la colectividad. Además es necesario que el Derecho del Estado y el Derecho del Particular en orden d la propiedad privada, surja no ya como dos entidades en oposición, sino como entidad única, de modo que el Derecho del Estado se presente como un aspecto particular del derecho - Individual, una cualitas inherente e insuperable de la propiedad privada" (28).

---

(28) Mendieta y Núñez, Lucio; Ob.Cit; págs: 67 y 68 .



Como podemos observar, en la primera parte de la relación que acompaña el proyecto de Ley, se desarrollan ampliamente los conceptos, poniendo como fundamento de la expropiación, el principio de "Solidaridad". "Derecho y deber no son ya términos correlativos, según la tradicional concepción de la vieja filosofía jurídica, no son disyuntivos y distintos, a veces separados y en oposición, sino que son coexistentes y se compenetran, se adicionan mutuamente y son por eso necesariamente armónicos. Todo derecho tiene por lo tanto, por contenido propio no sólo el elemento individual que se refiere al sujeto singular que de él es titular, sino -- también un elemento social que se refiere a la colectividad: en todo derecho está implícito el principio de solidaridad y así al lado del derecho privado se coloca necesario e inseparable el Derecho Público". (29)

---

(29) Ob. Cit. pág. 69

## 2.- CONCEPTO DE UTILIDAD PUBLICA .

Como ya quedó establecido, la expropiación nace por la existencia del conflicto entre los derechos del propietario a disfrutar del bien y el interés de la colectividad que lo requiere para satisfacer y cumplir con sus finalidades.

Este interés de la colectividad es a lo que denomina nuestra Constitución "Utilidad Pública".

Determinar lo que debe entenderse por utilidad pública es un problema arduo y discutido; en la doctrina encontramos ideas diversas y aún contradictorias que nos dan soluciones distintas.

Rafael Bielsa "considera que es muy difícil para el legislador determinar o procesar el concepto de utilidad pública, ya que implica el análisis de una cuestión circunstancial" (30).

DOCTRINA CASUISTICA.- Menciona que no son pocos los autores que opinan que el concepto de utilidad pública es indefinible, ya que por obedecer a causas diversas y cambiantes no puede darse un concepto que apriorísticamente fije sus caracteres. El tratadista J.A. González Calderón; en su

---

(30)Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" T-IV 4ª edc; Edt.Porrúa.S.A. México, 1963 pág. 193

Derecho Constitucional Argentino expresa: "El concepto de -  
utilidad pública puede tener aplicaciones innumerables según  
las circunstancias y la época".

La utilidad pública puede ser de orden material, -  
económico o higiénico o de orden puramente moral, para embe-  
llecimiento de una ciudad o fomento del bienestar social. -  
De donde resulta que no es posible establecer un principio-  
o regla general para definir el concepto de "Utilidad Públi-  
ca" porque no es dado prever las infinitas aplicaciones -  
que puede tener.

También debemos considerar como casuísticos, aque-  
llos autores que quieren encontrar la definición de Utilidad  
Pública en el significado gramatical de esos términos, exigien-  
do la necesidad pública, el bienestar colectivo, el interés  
común, etc; con lo que sólo desplazan el problema a la in-  
terpretación de estos nuevos vocablos, puesto que no propo-  
nen ningún criterio preciso que nos muestre las caracterís-  
ticas de la Utilidad Pública.

El maestro Fraga, al analizar su Libro de Derecho-  
Administrativo, menciona --la soberanía de las legislaturas  
para establecer las causas de utilidad pública por las que

debe proceder la expropiación, plantea el problema de carácter netamente técnico que estriba en definir el criterio con el cual se debe reconocer si una causa es o no de utilidad pública. Elabora su doctrina aceptando que el concepto de -- utilidad pública sí puede ser definido y precisable, por medio de la Noción de Atribución del Estado, diciéndonos sobre el particular; "pensamos que el concepto de utilidad pública sí puede definirse en términos que supriman la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto de utilidad pública, como todos los conceptos de derecho público, debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo de considerar que existe --- siempre que la privación de propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado.

Dos son pues las condiciones necesarias para que exista la Utilidad Pública según el Maestro Fraga: Una necesidad colectiva y la atribución del Estado para llenarla.

Siendo la expropiación un medio por el cual el Estado puede adquirir mediante acto de soberanía, los bienes que le sean necesarios para llenar sus fines, es lógica la afirmación de Fraga de que no puede desatenderse la atribución del Estado en el concepto de la utilidad pública.

Como segundo elemento encuentra la atención de una necesidad colectiva, concepto tan impreciso como el de la utilidad pública. Por "necesidad colectiva" debemos entender el estado de malestar en que se encuentra la colectividad y la satisfacción de dicha necesidad es la Utilidad Pública, - la necesidad pública y la utilidad pública son conceptos correlativos, la necesidad es el malestar y la utilidad el - efecto de su satisfacción.

Además, por su parte el Código Civil consagra la - institución de la expropiación ya que extiende el ámbito de aplicación de la "utilidad pública" al asignarle nuevos dominios y al definir casos nuevos, ampliando así el papel que aquella ha venido desempeñando en materia agraria desde un - principio.

El art. 832 del Código Civil del Distrito Federal - nos dice al respecto: "Se declara de utilidad pública la --- adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados a - fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la - familia o para que se construyan casas habitaciones que se - alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica" (31).

(31) Código Civil para el Distrito Federal. 48ª edc; Edt. Porrúa, S.A. México, 1963 pág. 193

En nombre de la utilidad pública también, el gobierno federal podrá expropiar "las cosas" que pertenezcan a los particulares, y que se consideren como elementos notables del patrimonio cultural nacional (art.833 C.C.). En fin, la utilidad pública justifica según el Código Civil "ocupar la propiedad privada, deteriorada y aún destruirla" para prevenir o remediar calamidades públicas, o para realizar obras de beneficio colectivo. (art. 836).

Por otro lado, nuestra Constitución al nombrar la utilidad pública en el art. 27 párrafo 8º dispone que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente..."(32), como se ve, menciona Mendieta y Núñez, nuestra Constitución adopta un sistema casuístico para determinar la utilidad pública sobre la que, por lo demás, es imposible dar una idea general que comprenda en sí misma todos los casos posibles. "Una definición rigurosa del concepto de utilidad pública, dice Carrugno, no ha sido ni siquiera elaborada por la doctrina; la mayor parte de los escritores se han contentado con decir que es de utilidad pública todo lo que representa ventaja para el interés público; por lo cual una empresa responderá a tal condición sólo cuando satisfaga una necesidad de la comunidad"(33).

---

(32) Ob. Cit. pág. 69

(33) Pascual, Carrugno "L'Espropriazione Per Public Utilità" Milano, 1938

Según Alvarez Gendín, la expropiación forzosa se puede llevar a cabo por causa de utilidad pública, por causa de utilidad social o por causa de utilidad nacional.

"En la utilidad pública domina la idea de que el bien expropiado se debe dedicar a una obra pública o en todo caso debe pasar a propiedad del Estado para destinarse a un uso de utilidad general.

En el interés social, dice el autor citado, no se percibe inmediatamente esta utilidad pública, difusamente sí. Cuando obtiene ventajas la sociedad por la expropiación de cosas, sin estar afectadas a una obra pública, la denominación de la causa es de interés o utilidad social" (34).

Por último, el interés nacional se distingue de los dos anteriores en que la expropiación no es motivada por la necesidad de ejecutar una obra pública, ni por exigencias de ciertas clases sociales, sino exigencias de seguridad o de bienestar de toda una nación, de todo un país.

Además el problema de interpretación que encierra el párrafo VIII del artículo 27 Constitucional, consiste en determinar si la facultad que se concede a las legislaturas de

---

(34) Alvarez Gendín, Sabino. "Expropiación Forzosa". Capítulo I. Edt. Reus, Madrid, 1928 págs. 35 y sig.

la Federación y de los Estados, es omnimoda para fijar dentro de sus respectivas jurisdicciones los casos que deben estimarse como de utilidad pública...; "por otra parte más que una garantía, es el señalamiento de una jurisdicción, de una atribución, que debe estar supeditada a las garantías individuales y como el artículo 27 constitucional en su párrafo segundo que es el que contiene la garantía clásica del respeto a la propiedad privada, establece que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública, y como las leyes que se dicten por la Federación o por los Estados, con los fines que señala el párrafo octavo tendrán por objeto la expropiación, es evidente que deben tener como base una indudable utilidad pública, pues de lo contrario serían violatorias de la garantía mencionada. Los tribunales federales son competentes para estimar si las leyes dictadas por la Federación o los Estados a este respecto contienen verdaderos casos de utilidad pública, porque son los indicados para interpretar los preceptos constitucionales".(35).

En este sentido estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación firme jurisprudencia que merece los más altos elogios, ha sustentado la tesis: "Sólomente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular (Apén-

(35) Mendieta, Ob. Cit. págs. 111 y 112



dice al Tomo XXXVI, pág. 824].

En tésis aclaratoria encontramos el concepto: "Aún cuando determinadas obras sean llevadas a cabo por una compañía particular y aún cuando como es natural suponerlo esa -- empresa persigue fines especulativos, esto no es obstáculo -- para que los trabajos que se emprenden redunden en beneficio social y por tanto que se trate de un caso de utilidad pública (Tomo XXXV, pág. 490).

En la jurisprudencia que se analiza encontramos el principio que en general los bienes deben pasar a manos del Estado, principio al que le encontramos dos excepciones: La expropiación por utilidad social, en la que a los componentes del grupo beneficiado dará la propiedad de los bienes -- expropiados y no a manos de poder público; la segunda excepción se realiza cuando las necesidades públicas son cubiertas por particulares, ya que esto por estar realizando el -- Acto de Servicio público son los que adquieren el bien.

### 3.- SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA.

En toda expropiación intervienen los siguientes elementos: el sujeto activo o expropiante, el sujeto pasivo o expropiado y finalmente el objeto o bienes que resulten expropiados y que se destinen a satisfacer el fin de utilidad pública que motiva la expropiación.

El sujeto activo o expropiante es la parte que inicia o promueve y ejecuta la declaratoria de la expropiación, y es el Estado quien a través del Poder Ejecutivo representa a dicho sujeto activo en las expropiaciones.

En cuanto a las partes que intervienen en la relación jurídica expropiatoria, D'Alessio precisa que "la expropiación es un acto jurídico de Derecho Público, unilateral en cuanto a sus efectos ya que provoca el nacimiento de derechos y deberes no sólo para el expropiante sino también para el expropiado. Serra Rojas por su parte, al tratar de los elementos de fondo, de la repetida institución califica a ésta como un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario afectado". (36).

---

(36) Serra Rojas...; Ob. Cit. pág. 899

Podemos afirmar que la expropiación es el ejercicio de una potestad del Estado, no de un derecho, y por tanto dicha facultad no es renunciabile.

"Como una garantía constitucional en favor de la propiedad privada, las leyes fundamentales prescriben como una condición básica de la institución que se estudia la declaración legislativa de utilidad pública, interés público o interés social así como la calificación de los bienes expropiables". (37) Como una consecuencia de dicha declaración, el bien o bienes afectados por la misma quedan sujetos a un régimen jurídico especial. El elemento primordial del instituto que se examina es -por determinación constitucional- el acto o actos del poder legislativo que establecen en norma de observancia general, en la ley, los principios generales en materia de expropiación.

Salvo contadas excepciones, la indemnización es considerada por la doctrina y por la legislación como el segundo elemento en orden de importancia -constitutivo de la expropiación, afirmando que es ella la que le confiere legitimidad al acto expropiatorio y lo distingue de la confiscación. Sin embargo como anota Martín Wolff "La Constitución de la República Alemana, expedida en 11 de Agosto de 1919, apartándose tanto del pensamiento jurídico occidental en su articu-

---

(37) Bielsa., Ob. Cit. pág. 978.

lo 153, fracción II, permitió las expropiaciones sin indemnización, en el caso de una prescripción especial en la legislación federal, sin requerirse para ello modificación constitucional". (38).

Alvarez Gendín -dice que el objeto de la expropiación puede ser una cosa material o inmaterial. El primer caso comprende de los bienes muebles y en segundo los derechos que reciben el nombre de propiedades industriales, intelectuales, etc. Nuestro artículo 27 Constitucional, fracción VIII claramente considera en su generalidad más completa y abarcando toda clase de bienes sean esto muebles, inmuebles o derechos.

A continuación, Villegas Basavilbazo elabora un análisis muy completo de la relación jurídica de toda expropiación y son los siguientes elementos:

A.- Causa Expropiante: Utilidad pública, interés público e interés social.

B.- Objeto de la Expropiación: Bienes muebles, bienes inmuebles y derechos.

---

(38) Ob. Cit.; pág. 978

C.- Sujetos de la Relación Jurídica: El Estado, sujeto expropiante, elemento activo de la relación y el particular afectado o sujeto expropiado, - elemento pasivo.

D.- Indemnización: Previa, Simultánea o Posterior - según lo prescriba la legislación correspondiente.

#### 4.- EL PAGO DE LA INDEMNIZACION .

Es necesario que el particular que sufre la privación de su propiedad, reciba a cambio una compensación, a la que la mayoría de las legislaciones le da el nombre de indemnización. Se ha discutido ampliamente sobre ella, pero hasta ahora no han logrado ponerse de acuerdo ni la doctrina ni la jurisprudencia.

La indemnización juega un papel de suma importancia en la expropiación y ha sido considerada exageradamente por algunos autores como la piedra angular del procedimiento expropiatorio.

En virtud de que los derechos de la sociedad están muy por encima de los derechos de los particulares, y de que la sociedad tiene interés de que se expropien bienes para el logro de su finalidad, igualmente tiene interés de que se indemnice al particular afectado, para de tal suerte evitar el abuso del derecho que tiene el Estado para expropiar.

Indemnizar de acuerdo con la real academia de la -- Lengua Española quiere decir: Resarcir de un daño o perjuicio. Sin embargo, para Benjamín Villegas Basavilbaso afirma que: "indemnización es la reparación integral que comprende el valor del bien y la reparación de daños y perjuicios". (39).

(39) Citado por Bielsa... Ob. Cit.; pág. 320

A continuación elaboraremos un breve estudio, dentro de nuestras limitaciones, de la indemnización, haciendo por separado un análisis, primero en la Constitución, en la Ley Federal de Reforma Agraria, en la Ley Federal de Expropiación y, por último en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a).- EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La Constitución de 1857 sostenía que la propiedad individual sólo puede ser expropiada previo pago de su valor-real. Aquí encontramos que para que proceda la expropiación se requieren tres condiciones:

- I. La existencia de una causa de utilidad pública;
- II. La justa indemnización al propietario afectado; y
- III. El pago previo de dicha indemnización. Se trata pues de una Constitución individualista en la que brinda una-garantía precisa a la propiedad privada.

La actual constitución establece en su párrafo segun do la indemnización como una garantía individual al decir que: "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Hay dos corrientes contrarias interpretativas de este concepto: La primera sostiene que el sistema de la Constitución de 1857 no ha variado, porque el carácter de la expropiación como venta forzosa ha permanecido inalterable y como toda venta en tales condiciones, supone el simultáneo cumplimiento de las obligaciones, ya que no existen cláusulas expresas. La Constitución no señala que la indemnización deba ser a posteriori y la palabra mediante no indica que tenga que ser así; por el contrario, esta misma palabra que el texto Constitucional usa en el Artículo 14, al decir en el párrafo segundo: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". (40).

Se ve claramente la intención de usar la palabra -- "mediante" como sinónimo de previo. Y sin embargo, la tesis contraria afirma que el Constituyente del 1917, al substituir la palabra "previa" por "mediante", quiso cambiar la época en que debía efectuarse la indemnización, no siendo, por tanto, necesario que ésta sea previa.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez considera "que al adoptar el Congreso Constituyente de 1917, la palabra "mediante"

(40)Constitución... Ob. Cit.; págs. 36 y 37



en lugar de "previa", quiso dar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación, siendo esa la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista".(41)

La indemnización constituye sin duda un freno, un límite para el Estado, para evitar los abusos, por lo tanto las expropiaciones, quedarán sujetas a las posibilidades económicas del mismo Estado.

El maestro Gabino Fraga, opina que "el problema debe ser resuelto en el sentido de que la Constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la -- indemnización, que -lo único que establece con ese carácter, es la indemnización, pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, simultánea, o posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya una justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior; de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado, y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización - ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado, sufriría una afectación no compatible con el principio, que domina la materia de igualdad de todos los individuos frente

---

(41)Mandieta y Nuñez...; Ob.Cit.; pág. 52

a las cargas públicas"(42).

Además corresponde a la Autoridad Administrativa de terminar el monto de la indemnización, que se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. La Autoridad Judicial solamente intervendrá en el caso de que hubiere mejoras o deméritos posteriores a la asignación fiscal, o si ésta no estuviere determinada.

b).- EN LA MATERIA AGRARIA.

La indemnización esta considerada como "el pago que de acuerdo con la ley debe hacer el gobierno federal a los propietarios de las tierras y aguas que se toman para concederlas a los pueblos. Además es el pago que se hace a los núcleos de población al expropiarse sus bienes ejidales o comunales".(43)

Al decretarse en la Ley de 6 de Enero de 1915, con la que se inició la Reforma Agraria se dijo: que eran nulasy diligencias mediante las cuales perdieron los pueblos sus tierras, bosques y aguas y que procedía la restitución de los bienes de que habían sido privados; además no se expresó textualmente que en el caso de la reivindicación era - -

---

(42) Ob. Cit.; pág. 418

(43) Luna Arroyo y/o... Ob. Cit.; pág. 393

improcedente cualquier indemnización a los detentadores u ocupantes de los bienes materia de la restitución.

Más sin embargo, en la propia ley se dispuso que los pueblos que acreditando su antigua propiedad carecieran de ejidos y no pudieran lograr su restitución, debían ser dotados de tierras, bosques y aguas, expropiándose por cuenta del gobierno de la Nación el terreno indispensable para ese objeto, aclarándose así que para dotar de ejidos procedía la expropiación y, por tanto la indemnización correspondiente.

De acuerdo con lo expuesto, en las prácticas agrarias procede, por una parte, indemnizar a los propietarios de predios rurales por el valor de sus bienes que se conceden a los pueblos por dotación de ejidos o para la creación de nuevos centros de población agrícola. Por la otra, procede indemnizar a los núcleos de población que disfrutaban de ejidos o que guardan estado comunal por el valor de los bienes que se les expropián por causa de utilidad pública. Asimismo, procede de la indemnización a los ejidatarios en lo particular por las mejoras, cultivos permanentes o por los bienes que hayan introducido o edificado en sus parcelas.

Y por lo que toca a las indemnizaciones que corresponden a los núcleos de población por los bienes ejidales o comunales que se les expropián, se cubren desde luego, con

mayor razón ya que la Ley Agraria en vigor, dispone que para que sean ocupados los terrenos que se expropián a los pueblos debe cubrirse la indemnización o depositarse su importe en una institución de crédito.

El artículo 121. "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, - - atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos...". (44).

El precepto anterior nos indica que cuando se trata de expropiación de terrenos de uso comunal, bienes comunales, la indemnización no deberá ser repartida en dinero y en forma equitativa entre los miembros del ejido, sino que el dinero de la indemnización se debe utilizar en la compra de nuevas tierras para la conservación de la unidad e integridad económica del ejido.

Además, atendiendo a las causas que en cada caso -- concurren el Presidente de la República, cuando lo juzgue -- conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los - -

---

(44) Ley Federal de la Reforma Agraria. Edt. Mexicanos Unidos, S.A. 1ª edc. México, 1990. pág. 46

ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente. (art. 118 Ley Federal de Reforma Agraria).

c.- EN LA LEY DE EXPROPIACION .

La Ley de Expropiación de 23 de Noviembre de 1936,- en su artículo 10 establece: "el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas catastrales". (45).

De lo anterior se desprende que existen dos sistemas para fijar el precio de la indemnización:

1º.- Atendiendo al valor fiscal que se haya asignado al inmueble o al mueble. y

---

(45) Gabino Fraga... Ob. Cit.; pág. 398

2º.- Fijación del precio de la indemnización por medio del dictamen pericial y de la declaración judicial.

En este último punto, cualquiera de las partes (sujeto activo o pasivo), puede pedir el dictamen pericial y la declaración judicial; la autoridad administrativa, cuando considere que el precio o valor catastral que se había fijado al bien expropiado, no corresponde a dicho bien, porque éste haya sufrido demérito o deterioros que impliquen gastos para poder utilizarlos. Por su parte, el propietario puede incorporarse con el precio que se fije como indemnización por los bienes que se ve obligado a ceder por medio de la expropiación, cuando su propiedad haya tenido mejoras después que se fijó el valor fiscal.

En los dos casos anteriores se ventilará el caso que corresponda debiendo nombrar cada una de las partes sus peritos, ya que de no hacerlo dentro del término señalado por la Ley, lo hará el juez, nombramiento que no es recurrible. Los peritos deberán rendir su dictamen en un término no mayor de 60 días, fijándose la indemnización si los peritos están de acuerdo; en caso de no estarlo, se nombrará un tercero en discordia que dictaminará en tres días, debiendo resolver el juez con vista del dictamen del tercero en discordia, en un término de diez días. La resolución judicial que

fija el monto de la indemnización es de carácter irrecurrible. (artículos del 11 al 17 de la Ley de Expropiación).

Y cuando se trate de indemnización por expropiación de bienes muebles, inmuebles y derechos; la Ley de Expropiación vigente señala que "quedarán sujetos a juicio pericial y a resolución judicial los objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. En consecuencia, el precio de la indemnización, está sujeto en todos los casos a juicio pericial y a declaración fiscal.

Encontramos un comentario que a nuestro parecer merece ser nombrado; el fin que persigue el gobierno con la promulgación de esta ley, fue expuesto por el Lic. Don Luis Cabrera, el día 30 de Octubre de 1936. "Su propósito real - consiste en expropiar las industrias nacionales, comenzando por las que son complementarias de la agricultura (desfibradoras, despepitadoras, ingenios de caña, molinos de arroz, - de aceite, de harina, etc.), para establecer un control absoluto sobre la agricultura.

Posteriormente vendrán las industrias extractivas- (oleoductos, fundiciones), y por fin las industrias transformadoras (fábricas de todas clases)". (45)

---

## d).- EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que como, la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional es necesario que - sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, - sí a raíz del mismo y de una manera que permita al afectado - disfrutar de la indemnización; y por lo tanto el que la Ley - fije un término o plazo para cubrir la indemnización; y por otro lado el que la ley fije un término o plazo para cubrir - la indemnización es nugatoria de garantías.

A continuación transcribere una de las ejecutorias - expuestas por la Corte para confirmar lo anteriormente expues - to .

SUMARIO..... EXPROPIACION. INDEMNIZACION EN CASO.-  
De.-

Como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, - el recibo de la indemnización en caso de expropiación es una - garantía Constitucional, para que esa garantía sea efectiva, - es necesario que la indemnización con que se debe resarcir - los perjuicios que sufra el dueño de la cosa expropiada no - sea iusoria, sino real y oportuna, y para ello es indispen--



sable que esa indemnización se haga, sino en el momento preciso del acto posesorio, ejecutado ese acyo, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional; y para alcanzar tal fin es indispensable el pago correspondiente se haga - sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto si una ley expropiatoria previene que la indemnización por expropiación que se haga para fondos legales, debe hacerse en un periodo no menor de veinte años, es evidente que al fijar un plazo más o menos largo, para el pago de esa indemnización, hace que esta sea verdaderamente ilusoria a veces y en tal caso continúa el - texto y espíritu del artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado en realidad, no puede disponer, en ese largo - tiempo, sino de pequeñas cantidades de dinero, que no le - sirven en lo absoluto para resarcirse, de los daños que ha sufrido con la pérdida de la propiedad. (Seminario Judicial de la Federación. Tomo XLIX, pág. 1804).

La Suprema Corte de Justicia, en la ejecutoria - transcrita, estima que la característica de la expropiación es la indemnización, la sustitución del derecho por la cantidad con la que se indemniza al propietario que es privado de él.

Como elemento esencial del acto expropiatorio, Carrugno nos comenta: "La indemnización es la justa compensación debida al expropiado por el sacrificio de su derecho.

Por un indiscutible principio de justicia distributiva los fines públicos son ejercitados especialmente por la colectividad y no por los individuos, esto exige que en todo caso - al expropiado se le asegure una compensación; no hay por lo tanto expropiación por causa de utilidad pública sin indemnización..." (46).

La indemnización es parte formal de la expropiación; pero no su esencia, ya que su verdadera esencia está en el interés público que determina la privación de los derechos de propiedad de un particular sobre una cosa determinada. - Mendieta opina que la "expropiación sin indemnización, es un sacrificio que se impone al propietario por imperativos ineludibles de orden o de interés público". (47).

Finalmente queremos citar al Licenciado Aguirre Garza quien opina al respecto: "No queremos concluir sin reiterar que la indemnización es sólo una expresión del espíritu de equidad que anima a las leyes; pero no una condición indispensable en toda expropiación o en toda lesión sufrida por el patrimonio particular, y debe, en términos científicos, - estar siempre condicionada no a compensar ciento por ciento, sino a servir de término regulador para mantener el equilibrio de las fuerzas económicas, siendo así que la indemnización debe cumplir como la propiedad, una función social y -

---

(46) Ob. Cit. pág. 72

(47) Alvarez Gendín; Ob. Cit.; pág. 79

estar entonces limitada o circunscrita a lo que las necesidades y posibilidades sociales permiten para no acentuar o favorecer los desequilibrios económicos provocados por la libre concurrencia, patrimonio de principios liberales que desconocen la intervención mediadora del Estado" (48).

---

(48) Ob.Cit., pág. 72 .

**C A P I T U L O    I I I**

**"EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES**

**EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA" .**

**1.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.**

**2.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA PREVISTAS EN LA  
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

**3.- INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA  
AGRARIA.**

**4.- PROCEDIMIENTO    ADMINISTRATIVO.**

## 1.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES .

En este punto, nos vamos a enfocar a la institución jurídica de la expropiación, referida a bienes integrados - bajo dos de los tres fundamentales regímenes de propiedad - que reconoce y regula en lo general el artículo 27 Constitucional, -pero a la luz de la legislación reglamentaria vigente-; además creemos necesario referirnos en primer término - aunque sea en forma general, al planteamiento de los conceptos de propiedad ejidal y comunal, para proceder con posterioridad a examinar la Ley Agraria en materia de expropiación de dichos bienes.

Tomando como antecedente la norma fundamental, la ley secundaria y la doctrina, señalaremos que este régimen de propiedad ejidal engloba los bienes llamados ejidales y que constituyen el patrimonio de los núcleos de población, - en otras palabras lo que denominamos en nuestro Derecho - - Agrario "ejido" -es "el conjunto de bienes; tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población, - expropiándose por cuenta del Gobierno Federal de las que se encuentran inmediatas a los núcleos interesados. Además, - los ejidos se conceden en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables, - e intransmisibles, no pudiendo enajenarse, cederse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte y se desti

nan al sostenimiento de los miembros del núcleo, que trabaje personalmente la tierra". (49)

Aunado a lo anterior podemos agregar que dichos bienes constituyen la propiedad del núcleo de población ejidal, el cual tiene la condición de persona jurídica. Y la ampliación ejidal es otro de los derechos agrarios para aumentar la propiedad del núcleo ejidal. Esto se integra con los elementos tradicionales:

- a).- Patrimonio Propio;
- b).- Gobierno Interno y,
- c).- Autonomía Administrativa.

Las tierras, bosques y aguas objeto de la dotación deberán estar comprendidas dentro de un radio de siete kilómetros y deberán resultar afectables de acuerdo a la Constitución. "Dichos bienes ejidales luego se desglosan en unidades de dotación o parcelas individuales con una extensión de diez hectáreas como mínimo destinadas a la explotación agrícola, ganadera o forestal; en zona urbana ejidal, la cual será determinada mediante decreto presidencial, de conformidad con las necesidades del núcleo de población de que se trate; parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer; aguas y bosques e, inclusive, si hubiere tierras disponibles, zonas de agostadero para uso común". (50)

(49) Luna Arroyo; Ob. Cit. pág. 262

(50) Diccionario Jurídico Mexicano... Ob. Cit.; pág. 1242

Por cuanto a la propiedad comunal, legislativamente se equipara con la propiedad ejidal, las cuales analizaremos con posterioridad, ya que primeramente nos referimos a su concepto. "Sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales - generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas como el municipio y la localidad; "si como formas de organización; y constituyen un ejemplo de subsistencia de las instituciones sociales, además - tienen capacidad jurídica de tiempo inmemorial". (51).

Existen varias diferencias que distinguen a estos propiedades , esto es, que la propiedad comunal es una - institución jurídica agraria más antigua y que arranca de la precolonia, en esa forma de tenencia de la tierra que seguían los pueblos indígenas y que los conquistadores quisieron respetar; la otra diferencia existente es que el regimen de propiedad ejidal o ejido esta previsto que el ejedatario reciba en posesión una parcela o unidad de dotación con extensión superficial máxima de 10 hectáreas, en terrenos de riego o 20 hectáreas de temporal; los comuneros no reciben en adjudicación parcelas individuales para su cultivo, sino que disfrutan en común los bienes englobados dentro de su propiedad comunal y ello no quiere decir que las tierras de cultivo se

---

(51) Ob. Cit., pág. 139

trabajen en común, de acuerdo con los usos y costumbres.

El comunero, como copropietario tiene derecho a - trabajar tierras de cultivo, pero no en una superficie uniforme, sino en la medida en que no lesione intereses de -- otros comuneros y autorizado debidamente por las autoridades de bienes comunales que representan a la comunidad, persona jurídica titular de la propiedad comunal.

Una vez comprendidos y analizado los bienes ejidales y comunales, a continuación pasaremos a analizar el tema citado, ya que el mismo se encuentra insertado en la Ley - Federal de Reforma Agraria; libro primero, título segundo, - capítulo octavo, el cual contiene las disposiciones que regulan dicha figura jurídica, en los artículos 112 al 127. -- (Referente a la expropiación).



**2.- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL  
DE REFORMA AGRARIA.**

Ciertamente debemos señalar que las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y comunales, deben ser de utilidad superior y extraordinaria, ya que se van a contraponer a otra causa de interés general previamente establecidos en la Constitución, que es la correcta explotación agrícola.

El artículo 112 de la Ley arriba citada establece, que los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En iguales circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

En este mismo artículo se hace una enumeración de las causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el

transporte;

III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas zootécnicas y, en general, servicios del Estado para la producción;

IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica;

V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;

VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales;

VII. La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares

que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;  
y

IX. Las demás previstas por las leyes especiales.

Comenta el maestro Mendieta y Núñez, "que parece absurdo y que podría llamarse expropiación de la expropiación, pero si no existiera legalmente, muchas obras de importancia nacional resultarían imposibles porque las tierras ejidales y las tierras comunales se encuentran distribuidas en toda la República Mexicana" (52).

La expropiación, que se hará siempre por Decreto-  
Presidencial, puede recaer sobre bienes restituidos o dota-  
dos al núcleo de población, como sobre aquellos que adqui-  
ra por cualquier otro concepto. La compensación deberá ser-  
inmediata, en efectivo o con bienes equivalentes a los ex-  
propiados.

Además se requieren que se den los siguientes ele-  
mentos, para toda expropiación por causa de utilidad públi-  
ca:

"1ª. Ley que determine las causas en que sea de -  
utilidad pública la ocupación de la propiedad privada;

---

(52) *Ibidem.*, pág. 294

2º. Declaración de la autoridad administrativa, de que, en determinados casos es de utilidad pública esa ocupación; y

3º. Diligencias de expropiación, que tengan por objeto fijar el monto de la indemnización". (53).

Por otro lado, la Suprema Corte establece que "cuando la sociedad tenga interés en que se ejecuten determinadas obras, que se traducen en comodidad y seguridad para la misma sociedad, es requisito indispensable probar esa utilidad social en el expediente respectivo de expropiación, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de bienes ajenos que sean necesarios, ya que no es bastante simple la afirmación sin prueba, de la autoridad responsable". 5ª época, Tomo XXIX, pág. 1592; Bezares Manuel Suc. de p.744, - - apéndice 1985.

También encontramos que en los casos de expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dicha expropiación sólo procedera a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de

---

(53) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice 1985; 5ª, época: Tomo XXVI pág. 2269 Rendón de Ibarrodo Leonor.

la indemnización correspondiente.

La compensación o indemnización se determina tomando como base el valor de los bienes expropiados. Además de - que dichas compensaciones son concedidas a las comunidades, - cuando los bienes expropiados hubieren sido explotados en co - mún y en lo individual cuando exista expropiación de parce - las.

Quando la causa de utilidad pública sea para la fun - dación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los cen - tros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales, como estatales y municipales; la expropiación de bienes eji - dales y comunales se harán indistintamente en favor de la - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamen - to del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regulari - zación de las áreas en donde existan asentamientos humanos - irregulares, se harán, en favor de la Comisión para la Regu - larización de la Tenencia de la Tierra, según se determine - en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas - dependencias o entidades de la Administración Pública Fede - ral para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes - urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. (artículo 117 de la Ley citada).

También encontramos jurisprudencia de la Suprema - Corte en relación a este artículo; "cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de la utilidad pública no sólo - radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido - la expropiación con el fin de poblar una colonia, sino en el beneficio que el establecimiento de esa colonia reporta al - Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y a los habi - tantes de la ciudad en general". (54)

Otra causa de utilidad pública, es la creación, fo - mento y conservación de una empresa, la cual será de gran - beneficio para la colectividad; la ley agraria señala que di - cha expropiación se hará con el apoyo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial. Dicha insti - tución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, - una tasa de interés que no exceda a la que aplique en opera - ciones de plazo semejante que realice con el sector público. (art. 118 Ley citada). "El alcance de la facultad de expro - piación comprende, además de los casos en que la colectivi - dad, llámese Municipio, Estado o Nación, se sustituye en el gobierno del bien expropiado, para establecer o explotar por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que -

---

(54) J.S.C.; 5ª época: Tomo XXVII pág. 319. Díaz Barriga Miguel y Tomo XLVI pág. 1314. Cía. de Yabacos de San Andrés S.A. Ltd. pág. 743 Apéndice, 1985

reporte una utilidad general, aquellos en que los particulares, mediante legal autorización, fuesen los encargados de realizar esos objetos, en beneficio de la colectividad". (55)

Además, dichas expropiaciones sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; y cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. La ley citada menciona que el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías, además de la indemnización y también las prestaciones que deba otorgar el concesionario, y los convenios quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. (artículos 119 y 120 L.F.R.A.).

Y por lo que respecta a la indemnización, que trae como consecuencia la expropiación, la desaparición del núcleo agrario, ésta se sujetará a lo siguiente: (Expropiación Total)

I.- Se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión, para construir un núcleo de población. En este punto existe una excepción -si las 2/3 partes de los ejidatarios, decidieran en Asamblea General no adquirir tierras, sino crear fuentes de trabajo permanente, dicha asamblea

---

(55) 5ª época; Tomo XLVI, pág. 4922. Zamudio de Mienvielle, Domiga Cristina y Coagda. p. 743. Apéndice, 1985.

formulará un plan de inversiones sujeto a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria; cuya base será el importe de la indemnización. Esto operará si se trata de expropiaciones que señala el artículo 112 a excepción de la fracción VI.

II.- Cuando la causa de expropiación sea para la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, los ejidatarios tendrán derecho a recibir cada uno 2 lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial-agrícola de sus tierras y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento.

Cuando las expropiaciones sean para la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de 2 veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capturen los recursos.

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo (art.122).



Trátandose de expropiación parcial, es decir, aquella que recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común la indemnización que reciba el núcleo agrario, se destinará a lo siguiente:

a).- Para la adquisición de tierras para completar el ejido; y

b).- Para inversiones productivas directas.

Mismas que serán elaboradas dentro de un programa de desarrollo agropecuario que se formule la asamblea general, las cuales serán aprobadas por la Secretaría de Reforma Agraria.

Además, si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido.

Cuando la indemnización recae por bienes diferentes a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, está se efectuará de inmediato a cada uno de los ejidatarios individualmente. (artículos 123 y 124 L.F.R.A.).

"La Ley Federal de Reforma Agraria no contiene precepto alguno que regule la indemnización que se debe pagar - al núcleo de población respectivo en caso de que la expropiación sea parcial y recaiga sobre tierras de uso común. Ante la omisión de la Ley, debe admitirse que es aplicable al artículo 122, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de la materia, aunque se refiera a expropiaciones totales, teniendo en cuenta el principio general de interpretación jurídica de que en donde existe la misma razón debe existir la misma disposición. En efecto, de una expropiación de terrenos ejidales con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, el hecho de que dicha expropiación sea parcial y no total de ninguna manera justificaría que la indemnización se fijará - con base en el valor comercial urbano y no en el valor comercial agrícola, pues en uno y otro caso los terrenos expropiados tienen la misma naturaleza, es decir, están sujetos al régimen ejidal y la diferencia en la extensión de la superficie expropiada no tendría porque determinar un tratamiento - distinto en cuanto a la estimación económica de los propios terrenos. En estas condiciones, cabe concluir que al fundarse en el precitado artículo de la Ley Federal de Reforma - Agraria y fijar la indemnización en el valor comercial agrícola de los terrenos expropiados de conformidad con el respectivo avalúo, el decreto presidencial que así lo estipula no viola garantías en perjuicio del núcleo quejoso". (56).

---

(56) 7ª época, tercera parte; Vols. 115-120. pág. 47. A.R.413/77. Comisariado Ejidal de "San Juan Ixhuatepec", Municipio de Tlanepantla, Estado - de México, Unanimidad de 4 votos.

El artículo 126 de la ley citada dispone que cuando no se cumplen los fines para los que fueron expropiados los terrenos ejidales y al no hacerse su aprovechamiento en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de su ejecución, la expropiación quedará sin efecto y los terrenos pasarán, no a integrar nuevamente el ejido, sino a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, actualmente Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, según reforma y adición al citado precepto de la Ley de la materia de 1976. De esta manera, si se combaten por un núcleo de población las órdenes de urbanización y construcción de casa-habitación imputadas a la autoridad responsable, después del término de cinco años señalados en el decreto expropiatorio, aquéllas no afectan los intereses jurídicos del ejido-quejoso, ya que esas tierras salieron definitivamente de su patrimonio y consecuentemente no pueden ser titular de los derechos que puedan derivarse del dominio de los terrenos expropiados, con independencia de que el núcleo de población tenga promovido juicio de reversión, pues no existe disposición alguna en la Ley Federal de Reforma Agraria, que regule la expropiación de bienes ejidales, que conceda a los núcleos de población que tengan promovidos juicios de reversión, legitimación para ejercitar derechos respecto de los bienes que les han sido expropiados.

### 3.- INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

"En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria" (art. 113 Ley de Reforma Agraria).

A partir de los años setenta la política agraria - sufrió una serie de cambios cuyo fin primordial era lograr el bienestar del campesino y con ello, por lo que respecta a la expropiación de bienes ejidales y comunales cuyo objeto principal consistió en la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población y la regularización de áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares; la intervención de dicha Secretaría, sin duda alguna constituyó un gran avance en el agro mexicano - ya que por medio de ella se agilizan de manera eficaz los trámites respectivos a la expropiación.

Además, "con estos cambios, el marco jurídico agrario se amplía y enriquece y permite la aplicación de una política agraria que acelera la solución de problemas que se habían venido acumulando y que sienta las bases para un nuevo impulso de la actividad económica en el campo, en be-

neficio del país y de los campesinos de México". (57)

La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República". (art. 3ª. Ley arriba citada).

Antes de la expedición de la Ley Agraria, los asuntos relativos a la expropiación de bienes ejidales y comunales se ventilaban en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el maestro Hinojoza Ortiz comenta al respecto: "la exigencia de que en todo caso de expropiación de terrenos ejidales o comunales intervenga el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, indica que la expropiación de estos bienes no puede realizarse con apoyo en otras leyes ni con la intervención de otras autoridades. Así, por ejemplo, ningún gobernador puede tramitar una expropiación agraria, cualquiera que sea la causa de utilidad pública que invoque, y todas las Secretarías y Departamentos de Estado que necesiten disponer de algún terreno ejidal o comunal, deberán previamente acudir al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y justificar y obtener la expropiación que soliciten. Los campesinos deben oponerse a toda ocupación

o disposición de sus tierras que no esté debidamente autorizada, por conducto del citado Departamento". (56)

En la actualidad este Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización desapareció para dar paso a la Secretaría de la Reforma Agraria y el jefe se denomina secretario; y la oficina encargada de instrumentar el procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales es la Dirección General de Procedimientos Agrarios; así lo establece en su reglamento interno.

Para fundamentar lo antes dicho, el artículo 7<sup>a</sup>, establece "En cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el despacho de asuntos que les están encomendados; su titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría y demás leyes aplicables".

Y por lo que respecta a la expropiación de bienes ejidales y comunales, la ley en cuestión señala en que casos es necesaria su intervención, mismos que a continuación describiremos:

1.- El concesionario, estará obligado a celebrar - convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. (artículo 120).

2.- La Asamblea General formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Secretaría de la - Reforma Agraria cuya base será el importe de la indemnización. (art. 122).

3.- La Asamblea General, elaborará un programa de - desarrollo agropecuario, el cual será aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria. (artículo 123).

4.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal -actualmente Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural- está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria. (art. 125).

5.- Finalmente corresponde a la Secretaría de la - Reforma Agraria; realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y --- suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios se transmitan en su oportunidad, al Fideicomiso Fondo Nacional de -

Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso. (artículo 126).

De tal suerte, que la importancia que se le confiere a la Secretaría de la Reforma Agraria radica, en que es la única dependencia facultada para realizar los trámites de expropiación de bienes ejidales y comunales, ya que sin su intervención carecerían de nulidad absoluta.



#### 4.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La parte adjetiva del derecho de expropiación - a que se alude, se contiene en el libro quinto de procedimientos agrarios título segundo, capítulo tercero; artículos - 343 al 349 y que se norma el procedimiento al que se ha de sujetar la expropiación de bienes ejidales.

Artículo 343.- Las autoridades o instituciones oficiales competentes, según el fin que se busque con la expropiación o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, e indicarán en ella:

I. Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;

II. El destino que pretende dárseles;

III. La cuasa de utilidad pública que se invoca;

IV. La indemnización que se proponga; y

V. Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

La Suprema Corte de Justicia comenta al respecto; -  
"que aún cuando se encuentre probado que la autoridad solic  
tó la expropiación de terrenos de diversas calidades propie  
dad de un ejido, no apareciendo que a virtud de dicha solic  
itud se hubiera integrado el expediente relativo y cumplido -  
los requisitos legales para llevar a cabo la expropiación de  
los terrenos ejidales, en acatamiento a lo dispuesto en los  
artículos 343 al 346, ni tampoco que se hubiera pronunciado-  
la resolución presidencial del caso, la autoridad que le pre  
tende carece de atribuciones para autorizar la ocupación pre  
via o provisional de los bienes ejidales, en virtud de la -  
prohibición expresa que contiene el artículo 127 de la invo-  
cada Ley. cuyo tenor es como sigue: "Queda prohibido autori-  
zar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que,  
respecto de los mismos, se está tramitando un expediente de  
expropiación". (59)

Una vez presentada la solicitud descrita, la Secre-  
taría de la Reforma Agraria notificará al Comisariado Ejidal  
del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el  
"Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial  
de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la  
Comisión Agraria Mixta, de la entidad donde los bienes se -  
encuentran ubicados del banco oficial que opere con el ejido,  
las que deben rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido

el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, - mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la - verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los 90 días de iniciados.

Una vez integrado el expediente, este será sometido a consideración del Presidente de la República para que re - suelva en definitiva. El cual será publicado en el "Diario - Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que - se expropian, posteriormente la Secretaría de la Reforma - - Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos. (artículos - 344, 345 y 346 Ley Federal de Reforma Agraria).

Aunado a lo anterior el artículo 8ª menciona, a que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y las resoluciones que dicta en materia de expropiación de tierras comunales o ejidales son definitivas en la esfera administrativa.

el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, - mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la - verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los 90 días de iniciados.

Una vez integrado el expediente, este será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva. El cual será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, posteriormente la Secretaría de la Reforma - Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos. (artículos - 344, 345 y 346 Ley Federal de Reforma Agraria).

Aunado a lo anterior el artículo 8ª menciona, a que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y las resoluciones que dicta en materia de expropiación de tierras comunales o ejidales son definitivas en la esfera administrativa.

También encontramos en este procedimiento, lo relativo a la diligencia posesoria, se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deba recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial.

Una vez satisfecho los requisitos que establece la Secretaría de la Reforma Agraria; los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

Sin embargo, se pueden presentar los casos, de que la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará el reajuste precedente en los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia.

Finalmente nos menciona la Ley en cuestión que cuando por la creación de distrito de riego se proceda a la expropiaciones de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen deberán localizarse preferentemente en las posesiones originales, en todo caso dentro del distrito de riego, y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua. (artículo 349 Ley Federal de Reforma Agraria).

**C A P I T U L O    I V**

**"ANALISIS DE LA EXPROPIACION DE BIENES  
EJIDALES Y COMUNALES EN EL CODIGO DE 1942  
Y EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA"**

- 1.- GENERALIDADES.- ANALISIS DE LOS PRECEPTOS RELATIVOS  
EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942 .**
  
- 2.- ESTUDIO COMPARATIVO DEL CODIGO AGRARIO DE 1942 Y LA  
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.**

1.- GENERALIDADES.- ANALISIS DE LOS PRECEPTOS RELATIVOS EN  
EL CODIGO AGRARIO DE 1942 .

"El Código Agrario de 1942 fue expedido durante el Régimen Gubernamental presidido por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial del 27 de Abril de -- 1943. Compendía las experiencias logradas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las instituciones agrarias, ajustándolas a la problemática de su época; además de que se respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código del 40" (60).

El Capítulo VI, del Título Primero, Libro Tercero, - del precitado ordenamiento agrario, correspondiente a la parte sustantiva del mismo, se refiere precisamente a: "expropiación de bienes agrarios". Con carácter limitativo, en el artículo 187 del Código Agrario se enumeran las causas de utilidad pública por las cuales podrán ser expropiados los bienes ejidales y los bienes comunales, en los términos siguientes:

I.- Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II.- Apertura, ampliación o alineamiento de calles; -



construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos ejidales;

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

V.- Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de vías generales de comunicación, como línea para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc; y

VIII.- Las demás previstas por leyes especiales.

La expropiación puede recaer tanto sobre los bienes -

restituidos o dotados a un núcleo de población de régimen - ejidal o comunal, como sobre los bienes que dichos núcleos - adquieran por cualquier otro concepto, compraventa, donaciones, etc. (artículo 188).

El artículo 189 del Código Agrario dispone que cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización debe destinarse invariablemente a la adquisición de tierras para establecer nuevamente al núcleo expropiado; pero - en caso de que los ejidatarios del mismo, no aceptaran explotar y ocupar las tierras que se le propongan, la indemnización se destinará "a realizar obras o a adquirir elementos - para impulsar la agricultura ejidal", semejante vaguedad en la última parte de la disposición citada facultó discrecionalmente a la autoridad agraria, hasta antes de la reglamentación de 23 de abril de 1959, para realizar un apreciable - número de irregularidades que originaron la citada reforma.

Además este artículo viene a prever y reglamentar - una situación que se presenta en la práctica. "El criterio - que establece para determinar los fines a que debe destinarse la indemnización, está de acuerdo con los principios de la Reforma Agraria ya que ésta tiende al beneficio de los -

hombres y de las comunidades que aplican su esfuerzo a la pro  
ducción agrícola. Por tanto, cuando la comunidad deja de ser  
agraria y los individuos se "desclasas" transformándose en -  
obreros y artesanos, o dedicándose a cualquier otra actividad  
sería indebido y antirrevolucionario que se les entregará el  
producto de la indemnización de bienes que el Estado gratuitame  
nte les ha entregado para un fin preciso. Y se correría el  
riesgo de que mal emplearan sus fondos. Por otra parte, si se  
invertieran en construcciones urbanas o en otros bienes para  
los interesados, se les transformaría en rentistas y no habría  
base legal para vigilar y controlar el debido aprovechamiento  
de los bienes adquiridos. Fundar industrias en forma cooperati  
va, es prácticamente imposible por la heterogeneidad de ofici  
os y ocupaciones de los interesados".(61).

De acuerdo con la fracción VI del artículo 187 del Có  
digo Agrario que hace posible la expropiación de los bienes -  
de los núcleos de población con motivo de la explotación de -  
los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación,  
el artículo 109 establece el derecho de las regalías y otras  
prestaciones a favor de los repetidos núcleos. Además el conce  
sionario está, obligado a celebrar los convenios que fijen  
las leyes, los cuales se sujetarán a la aprobación de la Se -  
cretaría de Agricultura y Fomento.

---

(61) Código Agrario de 1942. págs. 180 y 181 .

Con este artículo se afirmará el principio de que los beneficios que por estas circunstancias se obtengan, deben - aprovechar a la colectividad, compensando a ésta con tierras- de labor equivalentes, a aquellos campesinos que hayan queda- do imposibilitados para seguir cultivando sus parcelas.

Respecto a las aguas pertenecientes a los ejidos o a - los núcleos de población de régimen comunal, el artículo 191 establece que solamente podrán expropiarse cuando no hay - - otras aguas disponibles:

I.- Para usos domésticos, servicios públicos o baños- y abrevaderos de ganado;

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas - de transportes y vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos de la produc - ción de fuerza motriz. En la forma citada, se definen limita- tivamente los casos de utilidad pública que hacen posible la expropiación de aguas sujetas a la titularidad de los referi- dos núcleos de población.

Es requisito formal indispensable, que la expropiación -- ción de los bienes de que se trata, se realice por decreto o

resolución presidencial, según el artículo 192 del Código Agrario. Dicho precepto establece además dos importantes excepciones en lo relativo al instituto expropiatorio, al ordenar que la indemnización correspondiente a los núcleos afectados tenga el carácter de inmediata -a diferencia del sistema general establecido constitucionalmente- y que para determinarla se tome en consideración y como base el valor económico de los bienes expropiados a diferencia también del principio constitucional del valor catastral para la fijación de la indemnización; dichas excepciones se justifican incuestionablemente en razón de la función tutelar extraordinaria que está obligado el Estado frente a las comunidades agrarias y núcleos ejidales, cuya existencia establece y garantiza la Carta Magna.

En la parte final del precitado artículo se determina que las compensaciones pertenecerán a la comunidad, si el expropiado se explotaba en común, y a los individuos en particular cuando la expropiación se refiera a bienes explotados individualmente. En el decreto correspondiente se dejarán, con toda exactitud, la naturaleza y monto de la compensación, si fuere en efectivo, así como el fin a que deba destinarse cuando corresponda a la comunidad.

El artículo 193 ordena que: "Si la expropiación tiene

por objeto crear un centro urbano y el ejido carece de zona de urbanización o fundo legal, deberá entregarse gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios.

La indemnización en efectivo se destinará a adquirir los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las unidades de dotación expropiadas, y el excedente se destinará a establecer servicios públicos de urbanización y al fomento - agrícola".

El citado artículo establece el destino que se le debe de dar a la indemnización, indicando que es preferente la adquisición de terrenos de labor para reponer las parcelas o unidades de dotación que se hubieren expropiado.

También establece el artículo 194 del Código Agrario que: "Las compensaciones por expropiación deberán consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad o equivalentes a los expropiados. Cuando sean pagadas total o parcialmente en efectivo se invertirán en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hayan sido tomados de las parcelas individuales, en segundo término, para adquirir cualquiera otra clase de tierras que con -

venga al mejoramiento del ejido, y en tercero, para los fines indicados en el artículo 214. "Del propio ordenamiento.

Además se presentan los casos que cuando los bienes expropiados pasan a poder de la Nación, los cuales se destinan a un servicio público, en estos casos el Gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalentes por cualquiera de los procedimientos agrarios consignados en este Código, para entregar a los campesinos tierras, bosques o aguas, y no se pagará la indemnización en efectivo. Además los gastos de traslado serán pagados por el Gobierno Federal, cuando el núcleo de población tenga que desplazarse. (artículo 195 del Código Agrario).

"Teniendo en cuenta que los bienes expropiados han sido entregados gratuitamente por la Nación, que ésta efectúa una serie de erogaciones en el mantenimiento de servicios también gratuitamente prestados a las comunidades agrarias; que, por otra parte, la compensación preferentemente debe efectuarse entregando tierras equivalentes; y que sólo por circunstancias de notoria utilidad pública puede el Estado expropiar terrenos de un ejido. parece prudente que cuando la expropiación beneficie al Estado éste vea la forma de compensar con tierras equivalentes por cualesquiera de los procedimientos agrarios; dotación, ampliación, acomodo

do en parcelas vacantes y creación de nuevos centros de población". (62)

Procedimiento Expropiatorio: (Código Agrario 1942):

En el Título Segundo del Libro Cuarto, del Código de la materia, Capítulo Tercero, se contienen las normas procesales relativas a la expropiación de bienes ejidales, que a pesar de la limitación del rubro a los bienes correspondientes a los núcleos de régimen ejidal considerarse aplicable a los casos de expropiación de bienes correspondientes a los núcleos de población de régimen comunal.

El procedimiento se inicia mediante solicitud escrita que deberá presentarse ante el Titular del Departamento de Asuntos Agrarios, por la autoridad competente en el caso según el fin público que pretende satisfacerse con la expropiación. De acuerdo al artículo 286 del Código Agrario en la propia solicitud se debe indicar lo siguiente:

I.- Los bienes concretos que se propongan como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretenda dárseles.

III.- Las cláusulas de utilidad pública que se invoca.



IV.- La indemnización que se proponga, y

V.- Los planos, documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Iniciado el procedimiento con la correspondiente solicitud, el Departamento Agrario solicita la opinión del Gobernador de la Entidad en donde se encuentren ubicados los bienes por expropiar, y, la opinión del Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando este Instituto se encuentre operando con el núcleo que se pretende expropiar. Simultáneamente dicha autoridad agraria, a través de su Dirección de Tierras y Aguas ordena las diligencias de inspección que estime necesarias para verificar los datos consignados en la solicitud del caso. (artículo 287 del Código Agrario).

Una vez que se ha integrado el expediente de expropiación con la documentación a que se refieren los artículos 286 y 287, así como con algunos otros que la autoridad agraria citada juzgue necesario recabar el caso sometido a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, con cuyo dictamen se da cuenta el Presidente de la República para la resolución definitiva. (artículo 288 del Código Agrario).

No se exige la conformidad de los ejidatarios interesados porque una de las características de la expropiación es precisamente el de ser forzosa, es decir, el de realizarse con independencia de la aceptación o consentimiento de la persona o a quien se expropia. Si fuera indispensable el consentimiento, la operación sería en realidad una venta. En consecuencia, lo único que debe hacerse, de acuerdo con este Código, es notificar a los ejidatarios y darles la oportunidad de que intervengan en el procedimiento manifestando su oposición o conformidad, negando la existencia de la causa de utilidad pública invocada, discutiendo el monto de la indemnización y en fin alegando lo que a sus intereses convenga,

El decreto en que se resuelve sobre la expropiación debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad donde se encuentren ubicados los bienes agrarios y Colonización, procederá a ejecutar en sus términos la resolución presidencial correspondiente. - El artículo 289 prescribe que, en la diligencia posesoria, se practicará el apeo y deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación en su caso, y se pondrá en posesión de ellas a quienes, respectivamente, deben recibir las. El propio artículo faculta a la citada autoridad agraria para asegurarse de que la indemnización en efectivo sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los tér

minos del correspondiente decreto, así como para que ella se aplique conforme a las disposiciones del Código de la materia. La titulación correspondiente a las transformaciones de de la propiedad originadas en los actos de expropiación de bienes agrarios, corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización según el artículo 290 del Código citado.

Por último, el artículo 291 del Código Agrario estipula que, cuando la expropiación recaiga sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, la repetida Dependencia del Ejecutivo Federal promoverá ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos el reajuste procedente en los aprovechamientos, y legalizará el derecho de las Entidades de conformidad con la resolución respectiva queden en lo sucesivo facultades para ello.

2.- ESTUDIO COMPARATIVO DEL CODIGO AGRARIO DE 1942 Y LA LEY  
FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .

Es menester citar que durante los 29 años de su vigencia, el Código Agrario de 1942 cumplió su función dentro del proceso histórico de la Reforma Agraria Mexicana; sin embargo la legislación, como producto social, como principal fuente formal del derecho, está sujeta a un proceso renovador ineludible que la ajusta a las cambiantes condiciones sociales, así pues, el Código Agrario con toda evidencia no respondió a los nuevos requerimientos de la problemática agraria en los años setentas. De tal suerte que "la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predecible que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficacia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país" (63).

La Ley Federal de Reforma Agraria, reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales después de 29 años de vigencia del Código de 1942. Además con esta Ley la Reforma-

---

(63) Lemús García, Raúl. Ob.Cit. pág. 409 .

Agraria logró nuevas dimensiones que conllevan mejores niveles de vida para el sector campesino y aseguran estabilidad, paz social y un ritmo de progreso sostenido en los campos de México.

Este ordenamiento fue expedido el 22 de marzo de 1971 y entró en vigor 15 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; publicación que data del 16 de abril de 1971.

A continuación analizaremos los cambios originados con la expedición de la Ley Agraria y las reformas que surgieron para beneficio de los campesinos.

Como ya se comentó en el Capítulo Tercero de la presente tesis, los artículos relacionados con la expropiación de bienes ejidales y comunales, únicamente hablaremos de los cambios originados en ella y los artículos que se relacionan con el Código de 1942.

El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y el artículo 187 del Código anterior, ambos establecen las causas de utilidad pública; y la Ley Agraria introduce las siguientes innovaciones:

1ª. En su primer párrafo incluye dos ideas fundamentales:

a) La causa de utilidad pública en que pretenda fundarse la expropiación, debe ser, con toda evidencia, superior o más importante a la utilidad social que representa el ejido o la comunidad;

b) En igual de circunstancias, la expropiación debe fincarse, preferentemente, en bienes de propiedad particular.

2ª. En la fracción III, añade la posibilidad de expropiar para postas zootécnicas y, en general, para servicios del Estado relativos a la producción.

3ª. Finalmente, en la fracción V, añade que debe ser "indudable el beneficio para la colectividad" cuando se trata del establecimiento o creación de una nueva empresa.

El artículo 113 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expedida en 1971 menciona que en ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En la actualidad y como ya se mencionó dicho Departamento desapareció para dar paso a la Secretaría de la Reforma Agraria y lo que indica dicho precepto que la expropiación de -

estos bienes no puede realizarse con apoyo en otras leyes ni con la intervención de otras autoridades. Así lo menciona -- Manuel Hinojoza ... "ningún Gobernador puede tramitar una expropiación agraria, cualquiera que sea la causa de utilidad pública que invoque, y todas las Secretarías y Departamentos de Estado que necesiten disponer de algún terreno ejidal o comunal, deberán previamente acudir a la Secretaría de la Reforma Agraria y justificar y obtener la expropiación que soliciten..." (64).

El artículo 114 de la Ley Federal de Reforma Agraria en cuestión corresponde al artículo 188 del Código anterior, no introduce modificación alguna. A la letra dicen: "La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto".

Artículo 115 de la Ley Federal de Reforma Agraria.-- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles:

- I. Para usos domésticos y servicios públicos;
- II. Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y

III. Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de circunstancias la expropiación se -- fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición de la productividad de las tierras del ejido, se estará a los dispuesto para la expropiación total de tierras.

Este artículo corresponde al precepto 191 del Código anterior introduce las siguientes modificaciones:

1<sup>a</sup>. La contenida en el penúltimo párrafo, al establecer que la expropiación de aguas se fincará, de preferencia, en aguas de propiedad particular.

2<sup>a</sup>. La contenida en el penúltimo párrafo, prevé la expropiación de las aguas que traiga como consecuencia la desaparición de la productividad de las tierras. "Resulta natural opina Hinojoza, que si al privársele de las aguas, la tierra queda totalmente improductiva, la expropiación debe incluir también la tierra y por tanto debe pagarse también la indemnización que corresponda por la tierra". (65)

---

(65) *Ibidem.*, pág. 163 .



El artículo 116 es nuevo, ya que no tiene antecedentes en el Código Agrario y ordena que: "Las expropiaciones - de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV - del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de los Gobiernos Federal, Local o Municipal, o de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente".

En virtud de este artículo los particulares no podrán solicitar que se expropien en su favor terrenos ejidales y - comunales para destinarlos al establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, la apertura, ampliación o alineamientos de calles, construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, etc.

También el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria es nuevo, ya que no existen antecedentes de él en el Código anterior. Este artículo descarta la posibilidad de que los particulares soliciten y obtengan expropiaciones de bienes ejidales y comunales para hacer fraccionamientos urbanos. Además las expropiaciones de este tipo solamente podrán

hacerse en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular que son organismos descentralizados del Gobierno Federal y, finalmente, del Departamento del Distrito Federal.

Otro artículo nuevo es el 118 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales que vayan a destinarse para la fundación de empresas particulares debe hacerse por conducto del Banco indicado, es decir, se prohíbe la expropiación directa en favor de los particulares. Además, en los casos previstos por este artículo, el ejidatario y el ejido no recibirán una indemnización fija sino el producto de las utilidades derivadas de la administración del Banco, el cual deberá cobrar el mínimo de intereses por los capitales que invierta en organizar la venta de los terrenos.

Y el párrafo final del citado precepto faculta al señor Presidente de la República para que, a su juicio y con absoluta libertad autorice o no la entrega de la indemnización en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados.

Asimismo, cuando se trata de la expropiación de los recursos naturales esta procederá (lo cita el artículo 119 y

también es nuevo), cuando no sea posible fundar este tipo de empresas, en cuyo caso, al dictarse el decreto de expropiación, convendrá que se establezca la obligación que deben contraer los beneficiarios de la expropiación de conceder preferencia a los ejidatarios para ser ocupados en los trabajos de inspección y operación de la empresa que vaya a fundarse.

El artículo 120 de la Ley Federal de Reforma Agraria en cuestión, establece las mismas reglas del artículo anterior, y estas se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. Además de la indemnización, el núcleo de población tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quién estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El citado precepto corresponde al artículo 190 del Código anterior; y la única modificación que hay es que anteriormente la Secretaría de Agricultura y Fomento era la dependencia encargada de aprobar dichos convenios, en la actualidad es la Secretaría de la Reforma Agraria.

Artículo 121, Ley Federal de Reforma Agraria.- "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago -- indemnizatorio, cuyo avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse.

Corresponde al artículo 192 del Código anterior, el cual introduce las siguientes reformas la Ley Agraria:

1<sup>a</sup>. Establece que la expropiación debe hacerse mediante indemnización y no "mediante compensación inmediata", como ordenaba el Código anterior.

2<sup>a</sup>. El avalúo el bien objeto de la expropiación debe hacerlo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; además establece que el avalúo debe referirse al valor comercial, en función del destino final, que se vaya a dar a los bienes expropiados y el Código que analizaremos establecía que para determinar la compensación o indemnización se tomará como base el valor económico de los bienes expropiados; como podemos observar se incorpora a la Ley una disposición administrati-

va que rige en la actualidad sobre el avalúo de el objeto expropiable.

3<sup>a</sup>. El Código anterior no menciona que para efectos del pago indemnizatorio, será vigente un año, y una vez vencido el plazo, éste deberá actualizarse.

El artículo 122, Ley Federal de Reforma Agraria, menciona que la indemnización se le otorgará siempre al núcleo de población; además establece las caisas a las cuales se deba sujetar cuando es indemnización total cuya consecuencia es la desaparición del núcleo agrario.

Corresponde a los artículos 189, 192 último párrafo y 193 del Código anterior; y las modificaciones surgidas son las siguientes:

1<sup>a</sup>. En la fracción I, establece la posibilidad de que si las dos terceras partes de los ejidatarios en Asamblea General, manifiestan que ya no desean realizar actividades agrícolas, la indemnización debe destinarse, de acuerdo con un plan de inversiones a establecer fuentes de trabajo que pueden no estar conectadas con la agricultura. Este artículo-189 establecía que la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura - -

ejidal, en los casos de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras propuestas.

2<sup>a</sup>. En los casos de que los terrenos expropiados se destinen a fraccionamientos, los campesinos tienen el derecho a una forma de indemnización especial que consiste en dos lotes tipo urbanizados y el equivalente a dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas o el 20% en efectivo de las utilidades netas del fraccionamiento. El efectivo deberá destinarse a la adquisición de tierras o al establecimiento de nuevas actividades o negocios conforme lo dispone la fracción I.

Artículo 123, Ley Federal de Reforma Agraria.- "Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se - -

aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del artículo 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".

Corresponde a los artículos 193, segundo párrafo y 194 del Código de 1942, las modificaciones nuevas que son - las siguientes:

1<sup>a</sup>. En caso de que la expropiación recaiga en bienes expropiados colectivamente, la indemnización puede destinarse a inversiones productivas directas o a la adquisición de terrenos.

2<sup>a</sup>. Si la superficie expropiada comprende unidades trabajadas individualmente, la indemnización se aplica, a elección de los ejidatarios particularmente afectados, a -- adquirir tierras o a inversiones productivas, que pueden ser no de carácter agrícola como lo establece el artículo anterior.

El artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es nuevo ya que no hay antecedente de él en el Código anterior; y se refiere al pago de la indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, la cual procederá de inmediato a cada uno de los ejidatarios individualmente.

Otro artículo nuevo sin antecedente alguno en el Código anterior, es el artículo 125 de la Ley Federal de Reforma Agraria fija un plazo para la ejecución de los planes de inversiones individuales y colectivos y que se otorgue al núcleo y al ejidatario en lo particular el derecho a retirar en efectivo el importe de la indemnización en caso de que los planes no se realicen en el plazo de un año;

Finalmente, los artículos 126 y 127 de la Ley Federal de Reforma Agraria, no tienen antecedentes en el Código anterior, y los cuales ya fueron comentados en el artículo anterior; debido a esto no haremos alusión a los mismos.



## C O N C L U S I O N E S

- 1.- La expropiación viene a ser una operación administrativa por la cual el Estado obliga a un particular o a un núcleo de población, a cederle la propiedad de un - -- inmueble por causa de utilidad pública, mediante indemnización, en beneficio del interés público.
- 2.- El antecedente más remoto de la expropiación en México, sin duda alguna fué en la época colonial con el llamado derecho de reversión, por virtud de el cual la propiedad de las tierras que no eran explotadas en la forma que establecían las leyes, volvía automáticamente - al monarca, es decir, revertía.
- 3.- En el derecho agrario la expropiación es un medio para proporcionar tierras a los campesinos carentes de - -- ellas, haciendo así efectivo uno de los postulados de la Reforma Agraria.
- 4.- La expropiación estará plenamente justificada siempre - que tenga por finalidad la satisfacción de una necesidad social pública, pero nunca cuando sirva a intere - ses particulares.

- 5.- Las bases legales para efectuar un acto expropiatorio, se encuentran consignadas en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, y en la Ley Federal de Reforma Agraria, en los artículos 112 al 127 .
- 6.- En el párrafo II del citado artículo 27 Constitucional establece que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", el cual viene a garantizar el derecho de propiedad.
- 7.- Los requisitos esenciales de la expropiación son: utilidad pública y la indemnización.
- 8.- Los elementos de la expropiación son: el sujeto activo o expropiante, el sujeto pasivo o expropiado y el objeto o caso expropiable.
- 9.- La indemnización es una garantía individual que debe ser real y efectiva; esta se logrará, por medio de la realidad de un avalúo pericial sobre la propiedad (y debe decretarse de acuerdo a lo que establece la constitución).
- 10.- La importancia que se le confiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, radica en que es la única depen -

dencia facultada para realizar los trámites de expropiación de bienes ejidales y comunales, siendo el Presidente de la República el que decreta la expropiación.

- 11.- El Código de 1942 logró manejar la técnica jurídica, de las instituciones agrarias ajustándolas a la problemática de su época; - sin embargo no respondió a los nuevos requerimientos que se presenta en el agromexicano en los años setentas.
- 12.- En la expropiación de los bienes ejidales y comunales el Código Agrario de 1942, determinó que en caso de que los bienes expropiados pasaran a poder de la Nación para destinarse a un servicio público, se debía compensar al núcleo de población, concediéndole ampliación de ejidos o la creación de un nuevo centro de población agrícola, estableciéndose que en esos casos no debía pagarse indemnización en efectivo.
- 13.- Otra innovación introducida en el Código de 1942, - dispuso que cuando fueran íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población y desapareciera como entidad agraria, si la indemnización se hacía en efectivo debía destinarse a adquirir nuevas tierras -

para el núcleo expropiado; pero si los ejidatarios no aceptaban ocuparlas y explotarlas, la indemnización debía emplearse en realizar obras o adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal y por lo tanto se prohibía entregar la indemnización a los campesinos que perdían el carácter de ejidatarios.

14.- La Ley Federal de Reforma Agraria constituyó, sin duda alguna un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas logrando con ella mejores niveles de vida para el sector campesino.

15.- La Ley Federal de Reforma Agraria, referente a la indemnización, estableció que cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, podrá autorizar que parte o la totalidad de la indemnización se entregue en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados, dictando las disposiciones necesarias para tal fin. Sin embargo, tal disposición vino a ser contraproducente, ya que tanto ejidatarios o comuneros se olvidaron de su función agrícola, y desde luego como era de esperarse, dieron motivo a numerosas inmoralidades entre líderes agrarios y funcionarios .

## B I B L I O G R A F I A

ALVAREZ GENDIN, SABINO .  
"EXPROPIACION FORZOSA" .  
EDT. RENS, MADRID, 1928 .

BIELSA, RAFAEL  
"DERECHO ADMINISTRATIVO".  
4<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1963 .

CABANELLAS, GUILLERMO .  
"DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL" T.III  
20<sup>a</sup> EDC, EDT. HELIESTA, S.R.L. BUENOS AIRES, 1981

CASO, ANGEL.  
"DERECHO AGRARIO"  
EDT.PORRUA, S.A. MEXICO, 1950

DE PINA VARA, RAFAEL.  
"DICCIONARIO DE DERECHO".  
13<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO,1985 .

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS D- H  
2<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. UNAM, MEXICO, 1987

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA T-XI  
EDT. DRISKILL, S.A. BUENOS AIRES, 1981

FRAGA, GABINO  
"DERECHO ADMINISTRATIVO"  
11<sup>a</sup> EDC, EDT.PORRUA, S.A. MEXICO, 1966

HAURIOR, MAURICE .

"PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF".

LEMUS GARCIA, RAUL .

"DERECHO AGRARIO MEXICANO"

3<sup>a</sup> EDC, EDT. LIMSA; MEXICO, 1985 .

LUNA ARROYO, ANTONIO y/o ALCERRECA G., LUIS.

"DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO"

1<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1982

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO .

"EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL".

5<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1980

PALAVICINI, FELIX F.

"HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917".

3<sup>a</sup> EDC, EDT. LIMSA, MEXICO, 1963 .

PASCUAL CARRUGNO .

"L'ESPROPIAZIONE PER PUBLIC UTILITA",

MILANO, 1938 .

SERRA ROJAS, ANDRES .

"DERECHO ADMINISTRATIVO".

3<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1985 .

## LEGISLACION CONSULTADA

CODIGO AGRARIO, 1942

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL  
48<sup>a</sup> EDC, EDT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1982 .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (COMENTA  
DA).

1<sup>a</sup> EDC, EDT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM.  
MEXICO, 1985 .

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.  
APENDICE 1985. 5<sup>a</sup> EPOCA. TOMO XXVI. P.2269 RENDON DE IBARRON-  
DO LEONOR.

LEY DE EXPROPIACION (INICIATIVA Y EXPOSICION DE MOTIVOS)  
RAMIREZ ALFONSO, FRANCISCO (COMENTADA) EDC, BOTAS, MEXICO, 1937.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA (COMENTADA)  
HONOJOZA ORTIZ, MANUEL.  
1<sup>a</sup> EDC, EDT. HNOS. IMPRESORES, S.A. MEXICO, 1972

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .  
EDT.SRIA. DE LA REFORMA AGRARIA, MEXICO, 1985 .

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA .  
PUBLICADA EN EL "DIARIO OFICIAL" DE ABRIL, 1985 .